



**HAL**  
open science

# L'éloignement des pauvres : la conditionnalité du droit de séjour

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. L'éloignement des pauvres : la conditionnalité du droit de séjour. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2021, 03, pp.724. halshs-03369318

**HAL Id: halshs-03369318**

**<https://shs.hal.science/halshs-03369318>**

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.

## L'éloignement des pauvres : la conditionnalité du droit de séjour

*Dans l'arrêt Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, la Cour décide qu'une décision d'éloignement prise au motif que le citoyen ne bénéficie plus d'un droit de séjour temporaire sur ce territoire en vertu de la directive n'est pas pleinement exécutée par le départ physique du citoyen. Il faut que celui-ci ait mis fin à son séjour sur le territoire de l'État l'éloignant de manière réelle et effective. En tentant de ménager les intérêts étatiques et les droits des citoyens, la Cour ne fait que renvoyer aux juridictions nationale une appréciation difficile qui risque de mettre en danger les droits de ces derniers sans satisfaire les premiers. En outre, la solution retenue, en limitant la protection des plus vulnérables, interroge sur la portée du statut de citoyen de l'Union et souligne la conditionnalité économique du droit de séjour.*

**CJUE, gr. ch., 22 juin 2021, aff. C-719/19, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* ; CJUE 17 déc. 2020, aff. C-710/19, *G.M.A.***

**Citoyenneté européenne, Art. 15 de la directive 2004/38, éloignement d'un citoyen de l'Union, droit de séjour inférieur à 3 mois, effectivité du départ, charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, pauvreté.**

Comme l'affaire *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a*<sup>1</sup>, l'affaire *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* porte sur la question peu explorée par la jurisprudence de l'exécution d'une décision d'éloignement des citoyens de l'Union. Les intérêts étatiques évoqués face au droit de séjour du citoyen ne sont cette fois pas relatifs à l'ordre, à la sécurité ou à la santé publics, mais, est-il allégué, la charge pour les finances publiques que représenterait le séjour de citoyens dépourvus de ressources suffisantes.

Il en résulte que, si la Cour se prononce aussi sur ce qu'implique l'exécution d'une décision d'éloignement dans cette affaire, cela n'est pas le chapitre VI de la directive 2004/38 qui est au cœur des questions mais son article 15, moins souvent convoqué et discuté. Au-delà du principe de l'absence de frontières intérieures, l'exécution d'une décision d'éloignement prise sur ce fondement pose des difficultés particulières en raison de l'interdiction explicite de l'assortir d'une interdiction de séjour. Ce qui est au cœur de l'arrêt est la crainte que, en l'absence d'une telle interdiction, l'éloignement soit vain : il serait loisible au citoyen éloigné de revenir immédiatement après avoir franchi la frontière et de bénéficier à nouveau d'un droit de séjour.

En l'espèce, les autorités néerlandaises ont ordonné à FS, un ressortissant polonais, de quitter le territoire dans un délai de quatre semaines au motif qu'il ne remplissait plus les conditions prévues par l'article 7 de la directive pour un séjour de plus de trois mois. Un mois après avoir quitté, volontairement et dans le délai imparti, le territoire néerlandais pour résider en Allemagne, il est arrêté aux Pays-Bas – parce qu'il est suspecté de vol dans un supermarché – et placé en rétention administrative en vue d'un éloignement vers son pays d'origine. Pour statuer sur la légalité de cette détention, il faut notamment déterminer ce qu'implique la pleine exécution d'une décision d'éloignement fondée sur l'article 15 de la directive. La Cour est aussi amenée à décider quand un citoyen peut à nouveau bénéficier d'un droit de séjour dans l'État l'ayant obligé de quitter son territoire sur ce fondement.

Au-delà de l'interprétation de l'article 15, les questions posées à la Cour et les réponses données à celles-ci interrogent l'économie même de la directive et la portée

---

<sup>1</sup> V. *infra*, L'éloignement des auteurs de troubles : le retrait du droit de séjour.

du statut de citoyen européen.

Pour répondre aux questions qui lui sont posées, la Cour estime qu'il est nécessaire de prendre en compte l'objectif de cette disposition, le contexte dans lequel elle s'inscrit, ainsi que la finalité de la directive elle-même – la Cour mentionne, dans le cadrage juridique, pas moins de quinze articles et de cinq considérants de la directive 2004/38. Cela ne va bien sûr pas sans poser des difficultés étant donné que la directive poursuit des objectifs différents et contient des dispositions détaillées, mais potentiellement contradictoires. Il faut y voir un cas typique de l'opposition entre la préservation des intérêts étatiques et le droit de séjour du citoyen, qui n'est pas véritablement résolue par la directive mais doit à nouveau être tranchée dans chaque affaire<sup>2</sup>.

Ces questions interrogent aussi l'économie même de la directive au sens où la signification que la Cour assigne à certaines dispositions particulières et la manière dont elle se justifie expriment une certaine conception du régime du séjour du citoyen européen. La protection que le statut de citoyen peut fournir aux citoyens les plus vulnérables est révélatrice de la portée plus générale de celui-ci. Il s'agit aussi d'un enjeu pratique important : l'éloignement de citoyens jugés indésirables en raison de leur manque de ressources est une réalité au sein de l'Union européenne. Au-delà de l'affaire tristement célèbre de l'éloignement des Roms en France<sup>3</sup>, différents États membres mettent en œuvre des politiques d'éloignement de citoyens sans domicile ou sans ressources dont la conformité au droit de l'Union européenne a souvent été mise en doute<sup>4</sup>.

La Cour décide dans l'arrêt *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* qu'une décision d'éloignement d'un citoyen de l'Union du territoire de l'État membre d'accueil, au motif que ce citoyen de l'Union ne bénéficie plus d'un droit de séjour temporaire sur ce territoire en vertu de la directive 2004/38, « n'est pas pleinement exécutée du seul fait que ledit citoyen de l'Union a quitté physiquement ledit territoire dans le délai que ladite décision fixe pour son départ volontaire. » Elle estime en outre que, pour bénéficier d'un nouveau droit de séjour au titre de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, il faut que le citoyen ait également « mis fin à son séjour sur ce territoire de manière réelle et effective, de telle sorte que, à l'occasion de son retour sur ledit territoire, il ne saurait être considéré que son séjour s'inscrit, en réalité, dans la continuité de son séjour précédent sur le même territoire ».

Le refus d'une lecture formelle de la directive, au sens où l'éloignement physique doit s'accompagner d'éléments substantiels pour compter comme un éloignement (1), pose la difficile question de l'établissement, au cas par cas, de l'effectivité de celui-ci (2). La justification donnée par la Cour à sa décision semble impliquer que la pauvreté suffise à justifier un éloignement des citoyens (3).

---

<sup>2</sup> On peut en ce sens y voir une opposition imbriquée au sens de Duncan Kennedy ou Jack Balkin, V. nt. KENNEDY Duncan, « A Semiotics of Legal Argument », *Collected Courses of the Academy of European Law*, Academy of European Law., Kluwer, 1994, vol.3, p. 309-365 ; BALKIN J. M., « Nested Oppositions », *The Yale Law Journal*, vol. 99, n° 7, 1 mai 1990, p. 1669-1705.

<sup>3</sup> Sur cette question, V. les contributions de Marie-Laure Basilien-Gainche et de Cristina Juverdeanu in Sandra MANTU, Paul MINDERHOUD et Elspeth GUILD (dir.), *EU citizenship and free movement rights : taking supranational citizenship seriously*, Leiden, 2020, p. 243-264.

<sup>4</sup> V., dans le même ouvrage, au surplus des contributions indiquées précédemment, celles d'Anthony Valcke et Matthew Evans.

### **1) Au-delà du départ physique : le refus d'une lecture formelle de l'éloignement**

De façon singulière, la Cour met au cœur de son raisonnement un cas hypothétique : celui du citoyen qui séjournerait sur le territoire d'un État membre pour une durée supérieure à trois mois en entrecoupant ce séjour de courts allers-retours dans un autre État membre – tous les trois mois ou bien après une décision d'éloignement. Ce cas permet, dans ce qui se rapproche d'un raisonnement par l'absurde, d'écarter une lecture formelle de la directive qui permettrait de fonder un tel séjour sur une succession de droits de séjour inférieur à 3 mois.

La Cour, en appelant à l'effet utile de l'article 15, érige ce cas hypothétique en repoussoir pour deux sortes de raisons : cela contredirait le système graduel de droits de séjour prévu par la directive 2004/38 ; cela irait à l'encontre de l'objectif d'éviter que les citoyens ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État hôte.

Concernant le système graduel de séjour prévu par la directive, la Cour estime que « l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 offre à l'État membre d'accueil, notamment, la possibilité d'éloigner de son territoire un citoyen de l'Union qui ne bénéficie plus d'un droit de séjour au titre de l'article 6 de cette directive ou de l'article 7 de celle-ci ». Il « vise, en particulier, à permettre à l'État membre d'accueil de veiller à ce que le séjour sur son territoire de citoyens de l'Union qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour permanent sur celui-ci s'effectue dans le respect de la portée des droits de séjour temporaire prévus dans cette directive<sup>5</sup> ».

Pour la Cour, refuser que la seule sortie physique du territoire puisse compter comme l'exécution d'une décision d'éloignement et rendre possible un nouveau droit de séjour inférieur à trois mois permet d'éviter que le citoyen séjourne durablement sur le territoire d'un autre État membre en vertu d'une succession de séjours fondés sur l'article 6, alors que, « en réalité, ces différents droits seraient reconnus aux fins d'un seul et même séjour effectif<sup>6</sup> ». Cela permet aussi, ajoute-t-elle, d'empêcher qu'un tel citoyen séjourne de manière pérenne sur le territoire de l'État d'accueil, alors qu'il ne remplit pas les conditions d'un droit de séjour permanent.

Certes. Toutefois, jusqu'où une telle situation remet-elle véritablement en cause le système graduel de droits de séjour prévu par la directive ? Autrement dit, peut-on affirmer, comme le fait la Cour, que cela conduit à « priver d'une partie de son effet utile la distinction clairement instaurée par la directive 2004/38 entre le séjour temporaire et le séjour permanent<sup>7</sup> » ?

Un séjour résultant d'une succession de séjour temporaire reste un séjour précaire et n'est pas comparable avec un séjour au titre des articles 7 et 16 de la directive. Non seulement, parce qu'il implique de quitter le territoire tous les trois mois pour éviter une décision d'éloignement – ce qui, selon le lieu de résidence et la situation du citoyen peut être plus ou moins contraignant –, mais aussi, et cela est d'une importance fondamentale, parce ce qu'il ne confère pas les mêmes droits. Cela est d'ailleurs conforté par le tournant restrictif dans la jurisprudence de la Cour. Ce citoyen pourrait être exclu du bénéfice de l'assistance sociale – dans la lignée de la jurisprudence *Dano* qui fait jouer pleinement la dérogation au principe d'égalité prévue par l'article 14,

---

<sup>5</sup> *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, para 71.

<sup>6</sup> *Ibid.*, para 73.

<sup>7</sup> *Ibid.*, para 77.

alinéa 2<sup>8</sup>.

En outre, il semble que son séjour ne saurait compter pour acquérir un droit de séjour permanent dans la lignée de la jurisprudence *Ziolkowski et Szeja*<sup>9</sup>. Cela serait en tout état de cause le cas si une décision d'éloignement avait été prise et que le franchissement de la frontière suffisait à son exécution : en vertu de l'article 21 de la directive, une telle décision valablement exécutée interrompt la continuité du séjour dans le décompte du séjour nécessaire à l'acquisition d'un droit de séjour permanent. Il faut d'ailleurs signaler que, si la Cour le mentionne au soutien de son argumentation, cette disposition traduit un raisonnement opposé à celui qu'elle met en œuvre : c'est l'exécution de la décision d'éloignement qui entraîne la rupture du séjour et non la rupture du séjour qui permet d'établir l'exécution de la décision d'éloignement.

La Cour estime que l'article 15, paragraphe 1, poursuit aussi un second objectif, celui d'éviter que les citoyens séjournant temporairement sur leur territoire ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État hôte, les dispositions de la directive garantiraient un équilibre entre celui-ci et les droits du citoyen<sup>10</sup>. On voit difficilement comment le citoyen dont le séjour a lieu en vertu de l'article 6, et notamment celui qui est eu cœur de l'hypothèse érigée en repoussoir, pourrait constituer une telle charge pour l'État d'accueil à moins que celui-ci n'y ait consenti. Aucun élément ne laisse d'ailleurs supposer que le requérant au principal ait pu, à un moment ou à un autre, être une charge pour le système d'assistance sociale (FS a travaillé 5 mois et il n'est pas allégué qu'il ait eu recours à l'assistance sociale).

Ainsi, force est de reconnaître que tenir le seul franchissement physique pour une pleine exécution des décisions d'éloignement remettrait en cause, dans certains cas, leur effet utile. Toutefois, n'est-ce pas inévitable dans le cadre d'une zone sans frontières intérieures, mais aussi et surtout, dans un cas où l'éloignement ne peut être assorti d'une interdiction d'entrée sur le territoire ? Autrement dit, n'est-ce pas la seule solution permettant de garantir l'effet utile de l'alinéa 3 de l'article 15 qui s'inscrit dans un autre objectif fondamental de la directive : faciliter l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ?

Si la Cour n'écarte pas complètement cette disposition, elle lui fait jouer un rôle limitée, en estimant que, combinée à l'article 5, elle implique que le citoyen qui aurait quitté le territoire – sans pour autant avoir pleinement exécuté la décision d'éloignement – peut toujours entrer sur celui-ci à d'autres fins que d'y séjourner<sup>11</sup>.

## ***2) L'effectivité du départ : un examen au cas par cas de la désintégration du citoyen***

La Cour doit alors déterminer ce que signifie un départ qui ne serait pas simplement formel mais qui mettrait fin au séjour du citoyen « de manière réelle et effective », c'est-à-dire, qui conduirait à ce que, en cas de retour, le séjour du citoyen ne puisse pas être considéré comme s'inscrivant, « en réalité, dans la continuité de son séjour précédent sur le même territoire ». Contrairement à la situation classique, où l'intégration du

---

<sup>8</sup> V. CJUE, 11 nov. 2014, aff. C-333/13, *Dano*, para 14.

<sup>9</sup> CJUE, 21 déc. 2011, aff. C-424/10 et C-425/10, *Ziolkowski et Szeja*.

<sup>10</sup> *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, para 72 et 75.

<sup>11</sup> *Ibid.*, para 101 et 102.

citoyen peut le protéger contre l'éloignement<sup>12</sup>, il faut cette fois que le citoyen prouve qu'il n'est pas ou qu'il n'est plus intégré dans l'État hôte.

Refusant un traitement catégoriel, et notamment qu'une certaine durée de séjour en dehors des frontières puisse être exigée, la Cour énonce les éléments que les juges nationaux doivent prendre en compte dans leur appréciation globale de l'ensemble des circonstances du litige devant eux. Si une certaine durée d'éloignement ne saurait être nécessaire à établir l'effectivité du départ, elle est un facteur pertinent, de même que l'ensemble des éléments attestant de la rupture des liens entre le citoyen et l'État membre d'accueil, comme la résiliation d'un contrat de bail, un déménagement ou, de manière générale, « la cessation d'autres relations qui supposent une certaine intégration de ce citoyen de l'Union dans cet État membre<sup>13</sup> ». Il faut aussi, explique la Cour, prendre en compte l'effectivité d'un séjour en dehors de l'État d'accueil, c'est à dire « les indices suggérant que ledit citoyen de l'Union a déplacé le centre de ses intérêts personnels, professionnels ou familiaux vers un autre État au cours de ladite période<sup>14</sup> ».

L'évaluation demandée par la Cour ne va pas sans poser des questions difficiles : Comment évaluer cette rupture dans le cas d'un court séjour qui ne suppose pas une telle intégration ? La possibilité de développer des « rattachements multiples<sup>15</sup> » est au cœur de la citoyenneté européenne, comment la prendre en compte dans ce cadre<sup>16</sup> ? Enfin, dans la lignée de la jurisprudence *Onuekwere*, le citoyen ne pourrait-il pas se prévaloir de son emprisonnement pour justifier une discontinuité entre deux séjours<sup>17</sup> ? Et cela, si l'on pousse un peu plus loin la déconnexion entre éloignement et franchissement physique de la frontière, même sans avoir quitté le territoire de l'État membre d'accueil ?

L'argument avancé, tant par l'Avocat général que par la Cour, pour refuser de prévoir une durée pendant laquelle le citoyen ne pourrait pas séjourner dans l'État l'ayant éloigné est que cela conduirait à subordonner l'exercice de la libre circulation du citoyen à une limitation prévue, ni par les traités, ni par la directive 2004/38<sup>18</sup>. Cela est vrai. Toutefois, n'est-ce pas aussi le cas de l'exigence d'un départ réel et effectif ? Au-delà du caractère plus ou moins visible de la production de la norme par le juge<sup>19</sup>, il faut opposer deux types de réponses qui favorisent en principe, d'un côté, la sécurité juridique, de l'autre, son caractère approprié dans le cas.

---

<sup>12</sup> V. Étienne Pataut, cette chronique 2018, p. 661s.

<sup>13</sup> *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, para 91.

<sup>14</sup> *Ibid.*, para 93.

<sup>15</sup> V. AZOULAI Loïc, « Le sujet des libertés de circuler », dans Edouard DUBOUT et Alexandre MAITROT DE LA MOTTE (dir.), *L'unité des libertés de circulation: in varietate concordia?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 404.

<sup>16</sup> La Cour a d'ailleurs reconnu à de nombreuses occurrences la possibilité pour les citoyens de maintenir des liens avec la société d'un État dans lequel elle ne réside pas, comme, par exemple, dans la jurisprudence sur l'octroi de bourses pour étudier à l'étranger, V., notamment, CJUE 18 juil. 2013, aff. C-523/11 et C-585/11, *Prinz et Seeberger*.

<sup>17</sup> CJUE, 16 janv. 2014, C-378/12, *Onuekwere*. En suivant l'idée que l'emprisonnement introduit une discontinuité plutôt que la vision de la citoyenneté qui est au cœur de l'arrêt et qui fait du droit de séjour permanent une forme de récompense. V. en ce sens COUTTS Stephen, « Union Citizenship as Probationary Citizenship: Onuekwere Case Law: A. Court of Justice », *Common Market Law Review*, vol. 52, n° 2, 2015, p. 531-546.

<sup>18</sup> V. *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* para 89 et conclusions de l'AG Rantos, para 91 et 93.

<sup>19</sup> Ce que soulignait, de façon quelque peu ingénue ou critique à l'égard de la Cour, l'Avocat général. V. *Ibid.*, para 91.

En choisissant un traitement au cas par cas, la Cour reste fidèle à sa jurisprudence historique sur l'intégration sociale du citoyen ayant conduit à une meilleure protection de celui-ci<sup>20</sup>. Il faut toutefois remarquer qu'elle avait adopté une solution différente dans l'arrêt *O et B*, où le recours aux catégories de la directive pour déterminer ce qui peut compter comme un séjour effectif peut à certains égards être vu comme une réponse catégorielle au souci exprimé par les États membres de se prémunir d'aller-retour abusifs<sup>21</sup>.

Un traitement au cas par cas ne va toutefois pas sans poser certaines difficultés pour les États et les citoyens. Pour les premiers, la nécessité de procéder à une évaluation de l'ensemble des circonstances caractérisant la situation du citoyen limite l'intérêt que peut présenter la possibilité de se fonder sur une décision d'éloignement non exécutée. En outre, quand bien même celle-ci ne serait pas exécutée, il faut établir que le citoyen est sur le territoire pour y séjourner et non simplement de façon ponctuelle et tenir compte d'éventuels changements de circonstances permettant au citoyen de remplir les conditions exigées pour le séjour. Pour les seconds, le risque est que, plutôt que d'introduire une certaine équité dans la prise de décision, le traitement au cas par cas ne livre les citoyens à la merci d'une appréciation arbitraire – un risque que les pratiques étatiques en la matière ne permettent en aucun cas d'écartier.

Il faut d'ailleurs signaler que le mode de raisonnement adopté par la Cour expose à la critique. Au spectre du « touriste social », hantant une partie de la jurisprudence, est ajouté, dans une expression que l'on hésite à forger, celui du « touriste éternel », qui demeurerait indéfiniment sur le territoire de l'État hôte en vertu d'une succession de courts séjours<sup>22</sup>. L'accent mis sur le cas hypothétique tend à obscurcir les implications plus larges de la solution adoptée.

Les citoyens quittant le territoire d'un État membre (à la suite d'une décision d'éloignement ou non) et qui reviennent y séjourner sont loin de tous tomber dans l'hypothèse de l'aller-retour éclair mise en avant par la Cour. Que ni le départ physique ni un séjour d'une certaine durée en dehors de l'État d'accueil ne suffisent à considérer que le citoyen revenant puisse disposer d'un nouveau droit de séjour entraîne une grande insécurité juridique. Comment être certain que l'on considérera que la rupture des liens sera jugée suffisante et qu'il s'agit d'un nouveau séjour ? La solution adoptée fait potentiellement perdurer de façon illimitée une décision d'éloignement, même en cas de départ physique, et risque de décourager l'usage par les citoyens de leur liberté de circuler. En outre, exiger une rupture des liens ne risque-t-il pas, d'une certaine façon, de condamner tout espoir de remplir les conditions de séjour à l'avenir ?

Plutôt que de faire reposer son raisonnement sur un cas présenté entre les lignes comme abusif, la Cour aurait pu convoquer explicitement l'instrument de l'abus de droit qui figure à l'article 35 de la directive. Il était mentionné par le gouvernement néerlandais, mais ni l'Avocat général ni la Cour ne prennent la peine de la discuter. Dans la lecture très restrictive de l'abus de droit que fait la Cour, il semble que refuser

---

<sup>20</sup> Sur celle-ci, V. AZOULAI Loïc, « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale », dans Gérard COHEN-JONATHAN, Vlad CONSTANTINESCO et Valérie MICHEL (dir.), *Chemins d'Europe : mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, p. 1-28.

<sup>21</sup> La Cour estime que l'effectivité du séjour suppose l'installation, qu'elle assimile à un séjour en vertu et dans le respect des conditions énoncées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 7 ou de l'article 16 de la directive 2004/38.

<sup>22</sup> Comme le premier, il n'a aucun lien avec une quelconque activité de loisir : il ne s'agit pas de décrire une réalité mais d'agir sur celle-ci par une représentation que l'on peut juger fallacieuse.

un droit de séjour au citoyen sur ce fondement serait relativement protecteur et impliquerait une nouvelle décision, postérieure à l'abus allégué, fondée sur un examen individuel du cas d'espèce et dont la proportionnalité devrait être contrôlée<sup>23</sup>. En tout état de cause, la Cour aurait pu saisir l'occasion pour indiquer à quelles conditions l'abus de droit pourrait être mobilisé dans ce type de situation. Cela n'est pas sans importance parce qu'il a été utilisé par différents États pour éloigner des citoyens européens jugés indésirables, avec des textes et des pratiques qui semblent difficilement compatibles avec le droit européen<sup>24</sup>.

### **3) La pauvreté comme motif d'éloignement : une lecture formelle du système graduel de droits de séjour**

La question du motif de l'éloignement n'est pas au cœur des débats dans l'affaire *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sans doute parce que la décision d'éloignement était devenue définitive et que, loin de la contester, FS arguait s'y être pleinement conformé. La Cour précise d'ailleurs qu'elle est invitée à se prononcer « uniquement sur les circonstances dans lesquelles un citoyen de l'Union ayant fait l'objet d'une décision d'éloignement, au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38, peut se prévaloir d'un nouveau droit de séjour, au titre de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, dans l'État membre d'accueil<sup>25</sup>. » Cette question est toutefois traitée de façon indirecte par l'Avocat général et par la Cour à travers la justification donnée pour exclure qu'un simple départ physique suffise à l'éloignement.

Il ne fait guère de doute que le citoyen de l'Union qui ne dispose pas d'un droit de séjour permanent peut être éloigné du territoire de l'État d'accueil lorsqu'il devient une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de celui-ci<sup>26</sup>. Il est moins clair de savoir si tel est le cas pour un citoyen de l'Union qui, sans devenir une telle charge, ne remplit plus les conditions exigées pour séjourner dans l'État d'accueil. L'Avocat général estime qu'il est établi qu'un tel éloignement est exclu<sup>27</sup>, comme semble d'ailleurs l'impliquer assez clairement le considérant 16 de la directive 2004/38 disposant que « [l]es bénéficiaires du droit de séjour ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. »

Pourtant, la Cour, comme elle l'avait déjà laissé entendre dans l'arrêt *Chenchooliah*, semble dire qu'un éloignement pourrait avoir lieu lorsque les citoyens ne remplissent plus les conditions des droits de séjour prévus par les articles 6 et 7 de la directive<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> V. REVEILLERE Vincent, « Article 35. Abus de droit », dans Anastasia ILIOPOULOU (dir.), *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 515-538.

<sup>24</sup> Sur le cas de la France et les doutes quant à sa conformité au droit de l'Union européenne, V. SZABADOS Tamás, « National Courts in the Frontline: Abuse of Rights under the Citizens' Rights Directive », *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 33, n° 85, 2017, p. 84-102. V. aussi, les contributions de Marie-Laure Basilien-Gainche et de Cristina Juverdeanu in Sandra MANTU, Paul MINDERHOUD et Elspeth GUILD (dir.), *EU citizenship and free movement rights : taking supranational citizenship seriously*, *op. cit.*

<sup>25</sup> para 62.

<sup>26</sup> Du moins après les trois premiers mois de séjour. V., en ce sens, CJUE 17 avr. 2018, aff. C-316/16 et C-424/16, *B et Vomero*, para 55.

<sup>27</sup> Il faut toutefois noter que ces considérations sont étonnamment présentées comme faisant partie d'un faisceau d'indices permettant de déterminer si la décision d'éloignement a été pleinement exécutée.

<sup>28</sup> Dans des termes à peu près similaires, c'est ce que laissent entendre le paragraphe 74 de l'arrêt



Elle affirme que « l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 offre à l'État membre d'accueil, notamment, la possibilité d'éloigner de son territoire un citoyen de l'Union qui ne bénéficie plus d'un droit de séjour au titre de l'article 6 de cette directive ou de l'article 7 de celle-ci<sup>29</sup> » et mentionne dans son dispositif qu'un éloignement peut avoir lieu au motif qu'un citoyen de l'Union ne bénéficie plus d'un droit de séjour temporaire en vertu de la directive.

Accepter que l'éloignement puisse être simplement justifié parce que le citoyen ne remplit plus les conditions de séjour, sans qu'il soit nécessaire de montrer qu'il représente une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil, emporte une évolution importante.

Certes, l'appréciation de ce que signifie représenter une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil fait l'objet de discussions et a pu être interprété très largement par la Cour et par les États membres<sup>30</sup>. Il faut d'ailleurs signaler l'interprétation stupéfiante de l'Avocat général qui estime que se faire arrêter par les forces de police est un recours à l'assistance sociale et en déduit qu'il faudrait voir dans un comportement délictuel répétitif le risque d'une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale parce que cela mobilise une partie des ressources de la police<sup>31</sup>. De là à nommer ministre de l'Amour celui de l'intérieur, il n'y a qu'un pas.

Toutefois, si l'on se garde d'une lecture orwellienne, même avec une interprétation large de la charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, accepter que le seul non-respect des conditions énoncées par la directive justifie l'éloignement n'a pas la même signification théorique et pratique. C'est faire de la pauvreté, en soi, un motif suffisant pour l'éloignement. C'est permettre d'éloigner un citoyen qui n'a jamais sollicité l'assistance sociale, comme le requérant au principal.

Cela traduit une lecture formelle des conditions de séjour au sens où le respect du système graduel de droits de séjour devient une fin en soi, qui mérite d'être poursuivie en tant que telle – au rebours de l'affirmation qui, dans sa justification, affirme qu'elle s'inscrit dans l'objectif plus spécifique d'éviter que les citoyens ne deviennent une charge déraisonnable<sup>32</sup>. En effet, la jurisprudence *Dano* donne aux États des moyens de se prémunir d'un tel risque qui devrait rendre superfétatoire l'éloignement. D'une certaine façon, cette jurisprudence restrictive pourrait être tenue comme rendant inutile et disproportionné l'éloignement si le but de celui-ci est d'éviter la charge pour les dépenses sociales des États membres.

Il faut préciser que la pauvreté n'est susceptible de conduire à l'éloignement que si le citoyen ne bénéficie d'une protection à un autre titre, comme celui d'être travailleur salarié ou non salarié. En lien avec cette qualité, il convient d'évoquer, en passant, l'arrêt *G.M.A.*<sup>33</sup>, aussi rendu par la Cour au cours de l'année écoulée, et qui concerne une exception classique à la possibilité d'expulser des citoyens sans ressource. Celle-ci,

---

*Chenchooliah* et le paragraphe 66 de l'arrêt *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

<sup>29</sup> *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, para 71.

<sup>30</sup> Sur la jurisprudence de la Cour, V. ILIOPOULOU-PENOT Anastasia, « Article 7. Droit de séjour de plus de trois mois », dans Anastasia ILIOPOULOU (dir.), *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, op. cit., para 35s.

<sup>31</sup> Conclusions de l'AG Rantos sur *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, para 101.

<sup>32</sup> *Ibid.*, para 72.

<sup>33</sup> CJUE 17 déc. 2020, aff. C-710/19, *G.M.A.*

initialement dégagée dans l'arrêt *Antonissen*<sup>34</sup>, se retrouve à présent à l'article 14, paragraphe 4, b), qui interdit l'éloignement des citoyens de l'Union « entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi » tant qu'ils « sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés ». Dans cet arrêt, la Cour décide que le citoyen n'a pas à faire cette preuve pendant un délai raisonnable que l'État d'accueil doit lui accorder pour lui permettre de prendre connaissance des offres d'emploi et de prendre les mesures nécessaires aux fins d'être engagé après son enregistrement comme demandeur d'emploi.

Notons tout d'abord que, dans ce cas, si la Cour se défie de fixer la durée de ce délai raisonnable, elle fait tout comme en énonçant, comme elle l'avait déjà fait dans l'arrêt *Antonissen*, qu'un délai de six mois à compter de la date d'enregistrement n'apparaît pas comme insuffisant<sup>35</sup>, alors même que le législateur s'était gardé de reprendre cette indication. En outre, elle précise que, avant cela, le citoyen peut séjourner pour trois mois au titre de l'article 6<sup>36</sup>. La Cour refuse ainsi la lecture stricte de la directive proposée par les gouvernements nationaux, qui obligerait le citoyen à montrer ses chances réelles d'être engagée dès le début de son séjour. C'est en ce sens qu'il peut être présenté comme conduisant à une atténuation de la jurisprudence *Dano*, *Alimanovic* et *García-Nieto*<sup>37</sup>.

Cet arrêt soulève aussi la question de la portée de l'arrêt *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Il est probable que, dans la même ligne, la Cour exigerait aussi un départ réel et effectif s'il fallait déterminer si le citoyen peut bénéficier à nouveau d'un tel droit de séjour, après un éloignement ou simplement après un aller-retour à la frontière. La question de l'application de cette exigence se pose aussi dans le cas d'un éloignement pris pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. La Cour semble l'accepter dans l'affaire *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, en indiquant une analogie avec l'affaire *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*<sup>38</sup>. Il faut pourtant souligner que les situations sont notablement différentes. S'il est loisible à l'État d'assortir la décision d'éloignement d'une interdiction d'entrée dans le territoire, il devrait pouvoir se prémunir du risque d'un aller-retour visant à contourner la décision sans qu'il soit nécessaire d'exiger que l'exécution d'une décision d'éloignement exige plus que la sortie du territoire.

---

<sup>34</sup> CJCE 26 février 1991, aff. C-292/89, *Antonissen*.

<sup>35</sup> *G.M.A.*, para 40 et 42.

<sup>36</sup> *G.M.A.*, para 35.

<sup>37</sup> En ce sens, V. CARLIER Jean-Yves, VAN MALLEGHEM Pieter-Augustijn, « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *Journal de droit européen*, 2021, p. 190-191.

<sup>38</sup> *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, para 43.