



HAL
open science

Perte de la jouissance de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. Perte de la jouissance de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2022, 03, pp.585. halshs-03798749

HAL Id: halshs-03798749

<https://shs.hal.science/halshs-03798749>

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.

5. Perte de la jouissance de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union

La Cour précise sa jurisprudence *Ruiz 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 qu'il résulte de l'arrêt que la Charte ne semble pouvoir être prise en compte pour déterminer s'il y a eu privation de l'essentiel des droits que lorsque des mineurs sont en cause. Il faut aussi souligner que la Cour permet une meilleure prise en compte de la vie familiale du citoyen en présumant une relation de dépendance avec les parents avec qui il cohabite de façon stable et en reconnaissant la possibilité de reconnaître un droit de séjour aux enfants dépendant d'un parent dont dépend le citoyen.

CJUE, 5 mai 2022, aff. C-451/19 et C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo (Séjour d'un membre de la famille - Ressources insuffisantes)*

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, droit de séjour de la fratrie, exigences de ressources suffisantes

Dans les affaires *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, la Cour précise sa jurisprudence offrant une protection statutaire aux citoyens de l'Union. Cette jurisprudence, initiée par l'arrêt *Ruiz Zambrano*¹, 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 conférés » celui-ci.

Si cela n'est pas la perte du statut qui est en cause, comme dans les affaires précédemment évoquées, les deux situations ont pu être rapprochées. Rappelons que la Cour renvoyait de façon quelque peu énigmatique à l'arrêt *Rottmann* dans l'affaire *Ruiz Zambrano*² et que le premier arrêt a souvent été considéré comme le fondement ultime du second³. Inversement, la jurisprudence *Ruiz Zambrano* a pu être mentionnée pour justifier la compétence de la Cour pour se prononcer sur la perte du statut. En ce sens, l'Avocat général dans l'affaire *Wiener Landesregierung* estime que si la Cour peut se prononcer dans le cas de la perte de la jouissance de l'essentiel des droits conférés par le statut elle devrait *a fortiori* pouvoir le faire dans le cas de la perte de la totalité de ceux-ci⁴.

Le jeu du critère de la perte de la jouissance de l'essentiel des droits a été déterminé par la Cour dans une série d'arrêts largement commentés dans cette chronique⁵. 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.

Dans l'affaire *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, la Cour est saisie par le même juge

¹ CJUE 8 mars 2011, aff. C-34/09, *Ruiz Zambrano*.

² V. *Ibid.*, para. 42.

³ En ce sens, V. K. LENAERTS, « The Court's Outer and Inner Selves : Exploring the External and Internal Legitimacy of the European Court of Justice », dans M. ADAMS, H. DE WAELE, J. MEEUSEN et G. STRAETMANS (dir.), *Judging Europe's judges: the legitimacy of the case law of the European Court of Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 48s.

⁴ AG Szpunar, conclusions sur *Wiener Landesregierung*, § 68-70.

⁵ Dernièrement, V., cette chronique, « La protection statutaire du citoyen : demeurer sur le territoire de l'Union (dans son État de nationalité) », p. 721s.

que dans l'affaire *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, décidée deux ans plus tôt. Les situations en cause et les questions posées se ressemblent de façon troublante, avec toutefois la différence que des enfants sont en cause dans la seconde. La Cour doit à nouveau se prononcer 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. Autrement dit, cet arrêt participe à déterminer ce que signifie, en droit, « être obligé de quitter, en fait, le territoire de l'Union dans son ensemble ».

Si la Cour répète pour l'essentiel son arrêt précédant, il semble qu'il faille en tirer l'enseignement que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'est prise en compte pour savoir si la protection statutaire peut jouer que lorsque des enfants sont en cause (I). En outre, la Cour développe sa jurisprudence sur la relation de dépendance pour mieux prendre en compte la vie familiale du citoyen (II). Enfin, elle reprend sa jurisprudence antérieure, avec toutes ses ambiguïtés, quant aux limites reconnues à la protection statutaire (III).

I. Une protection statutaire renforcée pour les enfants

La Cour confirme que la protection statutaire dont bénéficie le citoyen en vertu de l'article 20 TFUE est subsidiaire au sens où elle ne trouve à s'appliquer que lorsque le droit national ou européen font défaut. Elle rappelle aussi le caractère exceptionnel de cette protection. En vertu de la stricte délimitation opérée par la 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 le citoyen de l'Union et le membre de sa famille qui soit tel que le refus d'un titre de séjour au second contraindrait le premier à quitter, en fait, le territoire de l'Union dans son ensemble.

La protection statutaire du citoyen de l'Union implique toutefois que les demandes de regroupement familial ne soient pas rejetées pour défaut de ressources suffisantes sans que les autorités nationales aient examiné s'il existait une relation de dépendance entre le citoyen de l'Union et le membre de sa famille qui, dans le cas d'un refus de droit de séjour, pourrait contraindre le citoyen de l'Union de quitter le territoire de l'Union. La Cour répète ici exactement son arrêt *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* et condamne à nouveau les pratiques des autorités espagnoles.

Elle confirme aussi que la relation de dépendance peut exister entre deux adultes, mais toujours d'une façon extrêmement limitée et au prix d'une distinction tranchée entre mineurs et majeurs : « 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 dépend⁶ ». Ainsi, comme elle l'avait déjà dit, la Cour estime qu'une telle relation de dépendance ne saurait être déduite du seul motif que le citoyen de l'Union et son conjoint ressortissant d'un État tiers sont tenus de vivre ensemble en vertu des obligations découlant du mariage.

Une différence intervient toutefois concernant la mention de la Charte des droits fondamentaux. Dans l'affaire *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, la Cour ne mentionnait pas le droit au respect de la vie familiale pour évaluer la relation de

⁶ *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, § 56.

dépendance (et donc déterminer s'il y a « privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits du citoyen⁷ »). Dans l'arrêt *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, elle mentionne ce droit tel qu'il est garanti par l'article 7 de la Charte, qui doit être lu, explique la Cour, en combinaison avec l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant reconnu à l'article 24, paragraphe 2, avec lequel se confond le droit pour celui-ci d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents énoncé à l'article 24, paragraphe 3.

Ce faisant la Cour renoue avec la justification donnée dans les arrêts *Chavez-Vilchez e.a.* et *K.A. e.a.*⁸. Alors qu'on pouvait se demander si, avec l'arrêt *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, la Cour faisait évoluer sa jurisprudence, on peut finalement penser qu'elle n'avait pas mentionné la Charte parce qu'il n'y avait pas d'enfant en cause. C'est déjà ce qui semblait résulter de l'affaire *K.A. e.a.*, et c'est ce que semble impliquer le fait que dans l'arrêt *Subdelegación del Gobierno en Toledo* la Charte n'est pas mentionnée lorsque la Cour traite de l'existence d'une relation de dépendance entre les conjoints⁹. Ainsi semble-t-il qu'il faille considérer que la Charte ne doit être prise en compte pour savoir si la protection statutaire du citoyen peut s'appliquer que lorsque des enfants sont en cause.

Cela tranche avec les premiers arrêts sur l'article 20 TFUE, où la Cour 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'Union¹⁰. Comme le résumait 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'inverse¹¹ ».

Faire jouer la Charte pour déterminer s'il y a privation de l'essentiel des droits remet en cause cette présentation et confère et lui confère un rôle dans la délimitation de ce qui relève du droit de l'Union. Comme l'écrivent Jean-Yves Carlier et Géraldine Renaudière, la Charte joue alors le rôle d'« une clé d'entrée dans le droit de l'Union » ; elle est prise en compte pour déterminer le champ d'application matériel de celui-ci¹². C'est certainement en ce sens que l'Avocat général Pikamäe parle dans ses conclusions du « rang constitutionnel des droits mentionnés¹³ ». Si l'on comprend bien la force mobilisatrice que peut revêtir la protection des enfants, et l'importance qu'elle revêt, il nous semble toutefois difficile de justifier que la Charte ne doive être prise en compte que pour eux.

⁷ Elle le mentionnait en revanche pour évaluer les limites qui peuvent être mises à la protection statutaire.

⁸ V. CJUE 10 mai 2017, aff. C-133/15, *Chavez-Vilchez e.a.*, § 70 ; CJUE 8 mai 2018, aff. C-82/16, *K.A. e.a.*, § 71.

⁹ *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, § 55-62.

¹⁰ V., nt., CJUE, 15 nov. 2011, *Dereci e.a.*, C-256/11, § 69-74.

¹¹ Conclusions de l'Avocat général Wathelet sur *NA*, § 125-126.

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 Ch. O'Brien, « National Courts Acte cryptique? Zambrano, welfare rights, and underclass citizenship in the tale of the missing preliminary reference », *CMLR*, vol. 56, n° 6, 2019, p. 1710.

¹³ AG Pikamäe, ccl sur *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, § 71.

II. Une conception plus étendue de la relation de dépendance

L'arrêt *Subdelegación del Gobierno en Toledo* présente deux nouveautés qui reflètent un certain élargissement de la conception de la relation de dépendance.

Premièrement, la Cour introduit une présomption réfragable. « Lorsque le citoyen de l'Union mineur cohabite de façon stable avec ses deux parents et que, partant, la garde de cet enfant ainsi que la charge légale, affective et financière de celui-ci sont partagées quotidiennement par ces deux parents, il peut être présumé, de manière réfragable, qu'il existe une relation de dépendance entre ce citoyen de l'Union mineur et son parent, ressortissant d'un pays tiers, indépendamment du fait que [...] l'autre parent de cet enfant dispose, en tant que ressortissant de l'État membre sur le territoire duquel est établie cette famille, d'un droit inconditionnel à demeurer sur le territoire de cet État membre¹⁴. »

Deuxièmement, la Cour décide que la protection statutaire du citoyen peut conduire à reconnaître un droit de séjour au ressortissant d'un État tiers dont ne dépend pas directement le citoyen mais qui dépend du même ressortissant d'un État tiers. Dans l'affaire au principal, cela pourrait conduire à reconnaître un droit de séjour à l'enfant que le parent du citoyen de l'Union a eu d'une union précédente si, en l'absence d'un tel droit de séjour, il serait obligé de quitter le territoire de l'Union avec lui¹⁵. La relation de dépendance entre ces deux ressortissants d'un État tiers est appréciée de la même façon que la relation de dépendance avec le citoyen de l'Union. C'est la première fois que la Cour considère que la protection statutaire du citoyen peut conduire à protéger le ressortissant d'un État tiers dépendant¹⁶.

Ces deux évolutions de la jurisprudence de la Cour vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de la vie familiale du citoyen. La présomption permet de quelque peu limiter l'insécurité juridique dans laquelle pourraient se trouver les parents d'enfants citoyens de l'Union lorsque leur conjoint bénéficie d'un droit de séjour. La reconnaissance d'une relation de dépendance indirecte permet de mieux protéger le citoyen dont les demi-frères ou sœurs ne bénéficient pas d'un titre de séjour, ainsi que ces derniers, mais seulement par ricochet.

Ce faisant, la Cour semble adopter une vision de la protection statutaire un peu plus favorable à la préservation de la vie familiale du citoyen de l'Union. On perçoit ici l'importance de la mention de la Charte et de son article 24, paragraphe 3, selon lequel « Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt. » Si la Cour continue à affirmer, comme dans ses arrêts antérieurs, que « maintenir l'unité familiale » du citoyen de l'Union n'est pas un motif suffisant¹⁷, la façon dont elle considère la relation de dépendance montre qu'elle y attache une certaine importance.

Il faut toutefois rappeler que, dans le cadre de la protection statutaire du citoyen de l'Union, le liens familiaux sont essentiellement pris en compte de façon fonctionnelle

¹⁴ *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, § 69.

¹⁵ En vertu du caractère subsidiaire de la protection statutaire, seulement si un titre de séjour n'a pas été accordé en vertu de la directive 2003/86 relative au droit au regroupement familial.

¹⁶ Plus précisément, on pourrait dire que le citoyen de l'Union dépend indirectement de sa présence, pour ne pas avoir à quitter le territoire de l'Union, et que celui-ci dépend indirectement du citoyen de l'Union, pour l'obtention d'un titre de séjour. Notons que la Cour n'envisage pas la relation de dépendance que pourraient entretenir directement les enfants entre eux.

¹⁷ *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, § 57.

; le ressortissant du pays tiers est considéré en tant qu'il est le moyen pour le citoyen de séjourner sur le territoire de l'Union. 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 vraiment une protection de sa vie familiale.

III. Les limites mises à la protection statutaire inchangées

L'arrêt de la Cour n'apporte pas vraiment de nouveauté sur les limites qui peuvent être mises à la protection statutaire. Elle confirme que 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 particulières¹⁸ ».

La question avait déjà clairement été tranchée dans le cas de motifs liés à l'ordre public et à la sécurité publique¹⁹. La Cour rappelle qu'un refus sur ce motif « ne peut être basé uniquement sur les antécédents pénaux de l'intéressé. Il ne saurait découler, le cas échéant, que d'une appréciation concrète de l'ensemble des circonstances pertinentes de l'espèce, à la lumière du principe de proportionnalité, des droits fondamentaux dont la Cour assure le respect et, le cas échéant, de l'intérêt supérieur de l'enfant du ressortissant d'un pays tiers concerné²⁰ ». À la différence de l'arrêt *Wiener Landesregierung*, la Cour ne se saisit pas du contrôle de proportionnalité, bien que dans une affaire les motifs avancés reposaient aussi sur des infractions routières²¹ et que l'Avocat général Pikamäe les jugeait manifestement disproportionnés²².

Concernant l'exigence de ressources suffisantes la Cour estime, comme dans l'arrêt *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, 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 concerné²³ ».

Plus que le rapport entre les moyens et l'objectif poursuivi, il semble que la Cour considère que l'objectif en lui-même n'est 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 valeurs²⁴. En ce sens, et de façon plus générale, l'Avocat général Pikamäe expliquait que « le respect de l'ensemble des *droits fondamentaux* que les traités garantissent à tout citoyen de l'Union en raison de son statut *doit primer sur les intérêts purement économiques* des États membres²⁵ ».

La Cour aurait pu exprimer plus clairement que des motifs économiques n'avaient aucun rôle à jouer dans le cadre de la protection statutaire du citoyen. La formulation retenue peut en effet laisser penser que la prise en compte de considérations relatives aux ressources n'est pas complètement exclue. Cela serait toutefois faire bien peu de

¹⁸ *Ibid.*, § 49.

¹⁹ V, nt., *Rendón Marín*, § 52.

²⁰ *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, § 53.

²¹ *Ibid.*, § 34 et 35.

²² AG Pikamäe, ccl sur *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, § 87s.

²³ *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, § 49.

²⁴ R. Alexy, *A theory of constitutional rights*, trad. J. Rivers, Oxford, OUP, 2010.

²⁵ AG Pikamäe, ccl sur *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, para 71.

cas du statut de citoyen de l'Union d'estimer qu'il est possible de prendre en compte l'insuffisance des ressources du citoyen pour décider si un État membre – et, plus précisément, son État de nationalité – peut le contraindre de quitter, en fait, le territoire de l'Union dans son ensemble.