



HAL
open science

La protection statutaire du citoyen : pouvoir séjourner effectivement sur le territoire de l'Union

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. La protection statutaire du citoyen : pouvoir séjourner effectivement sur le territoire de l'Union. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2023, 03, pp.553. halshs-04376346

HAL Id: halshs-04376346

<https://shs.hal.science/halshs-04376346v1>

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.

2. La protection statutaire du citoyen : pouvoir séjourner effectivement sur le territoire de l'Union

La Cour précise sa jurisprudence Ruiz Zambrano reconnaissant une protection statutaire aux citoyens de l'Union dans trois affaires. Elle estime que le statut de citoyen de l'Union peut empêcher l'État de nationalité d'interdire au membre de la famille dont il dépend d'entrer sur le territoire de l'Union ou de lui refuser un droit de séjour lorsque cela conduirait le citoyen à devoir quitter, en fait, le territoire de l'Union dans son ensemble ou que cela l'empêcherait, en pratique, d'entrer et de séjourner dans l'Union. Cette protection trouve à s'appliquer même lorsque le citoyen n'a jamais séjourné sur le territoire de l'Union. Le séjour auquel elle donne droit pour le membre de la famille dont dépend le citoyen n'est pas un séjour « exclusivement pour des motifs à caractère temporaire » et il peut donc conduire à l'obtention d'un permis de séjour de résident de longue durée.

CJUE 27 avril 2023, aff. C-528/21, *M.D. (Interdiction d'entrée en Hongrie)* ; CJUE 22 juin 2023, aff. C-459/20, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)* ; CJUE, gr. ch., 7 sept. 2022, aff. C-624/20, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nature du droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE)* ;

Citoyenneté européenne, art. 20 TFUE, privation de la jouissance de l'essentiel des droits conférés aux citoyens de l'Union, interdiction d'entrer sur le territoire de l'Union, permis de séjour de résident de longue durée, directive 2003/109/CE

Dans trois affaires, 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 » par celui-ci. 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 chronique². Initialement perçue comme susceptible d'entraîner une véritable révolution en permettant 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 été très strictement limitée par les interventions successives de la Cour.

Il résulte en effet de la jurisprudence de la Cour une stricte circonscription des cas dans lesquels une telle protection peut jouer, loin des promesses de la formule initiale. Celle-ci se trouve enserrée dans un ensemble de formules conduisant à ce que, 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 semble qu'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 n'envisage 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 découle aussi de la jurisprudence de la Cour quant aux conséquences attachées au jeu du critère que la protection statutaire accordée n'est pas absolue mais

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

² Dernièrement, V., cette chronique, 2022, « Perte de la jouissance de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union ».

limitée.

En raison de cette agencement formulaire, plutôt qu'une réflexion sur les termes de la formule relative à la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen, la controverse pour déterminer la signification du critère a surtout portée, ces dernières années, 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, sur la façon d'établir une telle dépendance, et sur les limites qui peuvent être mises à cette protection statutaire.

Si ces questions ne sont pas absente des deux premières affaires commentées, *M.D. (Interdiction d'entrée en Hongrie)* et *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)*, il faut signaler qu'elles apportent quelque chose de nouveau en ouvrant quelque peu le jeu du critère. La protection statutaire est susceptible de faire échec à une interdiction d'entrée sur le territoire de l'Union (I) et, surtout, elle peut être mobilisée lorsque le refus d'un droit de séjour conduit à empêcher, en pratique, au citoyen d'entrer sur le territoire de l'Union, même lorsqu'il n'y a jamais séjourné (II). Le troisième arrêt porte sur les conséquences de la protection statutaire du citoyen, la Cour se prononçant sur la nature du droit de séjour qui en découle pour le membre de la famille du citoyen de l'Union (III).

I. La protection contre l'éloignement du territoire

L'affaire *M.D. (Interdiction d'entrée en Hongrie)* pose des questions importantes relativement à l'interprétation de la directive retour. Il en résulte notamment qu'une législation nationale ne peut prévoir une interdiction d'entrée pour les ressortissants de pays tiers sans prise en compte de leur situation personnelle et familiale. Nous ne développerons que l'aspect de l'arrêt relatif à la protection statutaire du citoyen de l'Union qui, bien qu'il n'attire pas forcément l'attention, mérite d'être mentionné pour ce qui concerne les cas dans lesquels cette protection trouve à s'appliquer.

Le requérant au principal, M.D., est un ressortissant d'un pays tiers, arrivé en Hongrie en 2002. Il y réside avec sa mère, ainsi qu'avec sa compagne et leur enfant qui sont tous les deux hongrois. Sa demande de titre de séjour permanent est rejetée en raison d'une condamnation (pour avoir aidé des personnes à franchir la frontière sans autorisation). Son comportement est considéré par les autorités comme constituant une menace réelle, directe et grave pour la sécurité nationale. Différentes décisions se succèdent, dont certaines sont annulées ou retirées, dans un contexte compliqué et marqué par le durcissement du cadre législatif national. Pour ce qui nous intéresse, il faut retenir que, deux années après sa demande de titre permanent, M.D. se voit retirer sa carte de séjour et visé par une interdiction d'entrée et de séjour (sans qu'une décision de retour ne la précède parce qu'il avait déjà quitté le territoire hongrois). Ces décisions ont été prise, conformément à la nouvelle loi hongroise, sans prise en considération des circonstances familiales ou personnelles.

Au cours de cette période, M.D., obtient des autorités slovaques un permis de séjour de deux ans (son entreprise, qui exploite des boulangeries en Hongrie, est établie en Slovaquie). Celui-ci ne pourra toutefois pas être prolongé en raison, semble-t-il, de la décision d'interdiction d'entrée et de séjour et du signalement de M.D. dans le Système d'information Schengen. Au moment de la demande de décision préjudicielle, il est indiqué qu'il réside en Autriche et qu'il ne peut rentrer en Hongrie malgré une ordonnance suspendant les effets de la décision d'interdiction d'entrée et de séjour parce que l'autorité de police des étrangers refuse de l'exécuter.

Sans entraîner une évolution majeure, cette affaire présente un certain intérêt pour ce qui concerne la détermination des situations qui permettent de mobiliser la protection statutaire du citoyen de l'Union découlant de l'article 20 TFUE. La Cour envisage de façon distincte les deux décisions litigieuses : le retrait du droit de séjour du membre de la famille dont dépendent les citoyens en Hongrie et son interdiction d'entrée sur le territoire.

Concernant le retrait du droit de séjour, la Cour précise que M.D. disposait, à la date de celui-ci, d'un droit de séjour en Slovaquie. Il en résulterait qu'« un tel retrait ne paraît pas avoir pu contraindre, dans les faits, l'enfant mineur de M.D. et sa compagne, mère de cet enfant, à quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble, rien ne laissant apparaître que ces citoyens de l'Union auraient été dans l'impossibilité de séjourner légalement en Slovaquie³ ». Cette affirmation n'est pas au cœur des discussions – notamment parce que, nous le verrons, celle-ci porte plutôt sur l'interdiction d'entrée sur le territoire –, elle est pourtant importante quant à la signification de la protection statutaire.

La Cour dit s'appuyer, par analogie, sur l'arrêt *Alokepa et Moudoulou*⁴. Dans cette affaire, la Cour avait estimé que des enfants citoyens de l'Union ne sauraient se prévaloir de la protection statutaire contre le Luxembourg car ils devraient, « [e]n principe », pouvoir résider avec leur mère dans leur pays de nationalité, la France, et ne seraient donc pas dans l'obligation de quitter le territoire de l'Union « dans son ensemble ». La Cour faisait primer une conception très formelle du lien de nationalité sur l'intégration sociale du citoyen de l'Union dans son État de résidence – en l'espèce, le seul lien qui reliait les citoyens à la France semblait être leur nationalité. Si la question n'a jamais été abordée de front par la Cour, il semblait en résulter que l'État de nationalité était désigné comme le responsable, du moins en dernier ressort, de la protection statutaire.

Le renvoi à l'affaire *Alokepa et Moudoulou* sans autre explication que la mention « par analogie » relève d'une pratique courante pour la Cour, qui explicite peu son raisonnement sur les cas (ce qui est souvent critiqué par les juristes de *Common Law*). Le fait que dans l'affaire commentée le séjour potentiel susceptible de faire obstacle au jeu du critère issu de la jurisprudence *Ruiz Zambrano* prendrait place dans un État qui n'est pas l'État de nationalité des citoyens pourrait pourtant être vu comme une différence cruciale. Il faut en outre souligner que l'État dans lequel aurait lieu ce séjour n'est déterminé par aucun véritable lien, réel ou de nationalité, entre les citoyens et celui-ci ; il s'agit simplement de l'État dans lequel le membre de la famille dont ils dépendent a obtenu un titre de séjour temporaire. Ce titre de séjour, s'il lui permet de rester dans l'Union de façon légale, se retourne contre les citoyens dépendant de lui et contre lui-même puisqu'il fait obstacle à la possibilité de mobiliser la protection statutaire.

Cette solution pose différentes questions et suscite des critiques.

Tout d'abord, on peut se demander jusqu'où peut conduire le raisonnement suivi par la Cour. Quelles potentialités de séjour dans un autre État membre sont susceptibles de faire échec au jeu de la protection statutaire ? Après tout, si l'on reprend la formulation de la Cour, avant l'interdiction d'entrée, rien ne laisserait apparaître non plus que ces citoyens de l'Union se trouveraient dans « l'impossibilité de séjourner

³ M.D. (*Interdiction d'entrée en Hongrie*), § 62.

⁴ CJUE, gr. ch., 10 oct. 2013, aff. C-86/12, *Alokepa et Moudoulou*.

légalement » dans un autre État membre que la Slovaquie ? Faut-il qu'un certain lien, même extrêmement ténu comme c'était le cas en l'espèce, existe entre le citoyen et cet autre État membre ? Ou bien faut-il envisager la possibilité d'un séjour dans n'importe quel autre État membre – en vertu de la directive 2004/38 et de la jurisprudence *Zhu et Chen*⁵ par exemple, ou d'une législation nationale moins restrictive quant à l'octroi de droits de séjour ?

Ensuite, supposons que, en l'absence d'interdiction d'entrée, les citoyens suivent la route improbable mentionnée par la Cour et que, quelques années plus tard, la Slovaquie refuse d'octroyer un droit de séjour à leur père et mari. Ce dernier pourrait-il bénéficier d'un droit de séjour en Slovaquie, au nom de la protection statutaire ? Ou bien la Cour estimerait-elle que les citoyens dépendant de lui ne sont pas obligés de quitter le territoire de l'Union dans son ensemble parce que leur séjour serait toujours possible sur le territoire de leur État de nationalité ? Il faut d'ailleurs souligner que cette question de la charge de la protection statutaire peut être encore compliquée lorsque les citoyens de l'Union sont de différentes nationalités, comme c'était le cas dans l'affaire *Rendón Marín*⁶.

Ces questions sont peut-être discutées dans l'affaire parce que le retrait du titre de séjour est suivi par une interdiction d'entrée et de séjour dont les « effets ont une dimension européenne » ; en adoptant une telle décision, « les autorités hongroises ont privé M.D. de tout droit de séjour sur le territoire de l'ensemble des États membres⁷ ».

Il s'agit de la première fois que la Cour se prononce sur une interdiction d'entrée sur le territoire dans le cadre de sa jurisprudence *Ruiz Zambrano*, qui concernait jusqu'à lors des cas où un droit de séjour était perdu ou refusé. Sans surprise, la Cour considère qu'une telle interdiction contraint, en fait, les citoyens de l'Union qui dépendent de lui à quitter le territoire de l'Union, pris dans son ensemble, et prive donc le citoyen de la jouissance effective de l'essentiel des droits qu'il tient de son statut. Ici aussi, la Cour dit raisonner par analogie, cette fois avec l'affaire *CS*, dans laquelle elle avait estimé que l'expulsion de la mère d'un citoyen de l'Union en raison d'une condamnation pénale l'obligerait à quitter le territoire⁸.

De façon classique la Cour estime ensuite que la prise d'une décision telle que l'interdiction d'entrée sur le territoire, implique un double examen circonstancié de la part des autorités nationales. Tout d'abord, il leur incombe d'apprécier s'il existe entre le membre de la famille du citoyen et celui-ci une relation de dépendance susceptible de contraindre le citoyen de l'Union de quitter, en fait, le territoire de l'Union pris dans son ensemble. Ensuite, si tel est le cas, une dérogation à ce droit de séjour en vue de garantir le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de la sécurité publique « 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, entre autres, de l'intérêt supérieur de l'enfant mineur, citoyen de l'Union⁹ ».

La Cour peut donc logiquement conclure que l'article 20 TFUE s'oppose à une législation telle que celle en cause au principal, qui permet d'interdire à un ressortissant

⁵ CJCE, ass. plén., 19 oct. 2004, aff. C-200/02, *Zhu et Chen*.

⁶ CJUE, gr. ch., 13 sept. 2016, aff. C-165/14, *Rendón Marín*, § 38s.

⁷ M.D. (*Interdiction d'entrée en Hongrie*), § 64.

⁸ *Ibid.*, § 60, citant CJUE 13 sept. 2016, aff. C-304/14, *CS*, § 32.

⁹ M.D. (*Interdiction d'entrée en Hongrie*), para 68.

d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, l'entrée sur le territoire de l'Union, sans prévoir l'examen de l'existence d'une relation de dépendance entre eux ni, le cas échéant, procéder à une appréciation concrète de l'ensemble des circonstances pertinentes pour décider si les motifs pour lesquels la décision a été adoptée permettent de déroger au droit de séjour dérivé que ce ressortissant tient de la jurisprudence *Ruiž Zambrano*. Concernant la directive retour, nous signalerons simplement que la Cour estime que la décision d'interdiction d'entrée sur le territoire en relève, malgré l'absence de décision de retour. Comme le remarque Valérie Michel, elle a certainement été guidée par la volonté de ne pas priver le ressortissant d'un pays tiers de garanties substantielles et procédurales alors que le droit hongrois excluait toute prise en compte de la situation familiale et personnelle¹⁰.

II. La garantie de la possibilité d'entrer sur le territoire

L'affaire *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)* entraîne une évolution qui pourrait être importante des conditions permettant de faire jouer la protection statutaire. La requérante au principal, X, a séjourné de manière régulière aux Pays-Bas, où elle a été mariée à un ressortissant néerlandais avec qui elle a eu un enfant. Celui-ci est né en Thaïlande et a été élevé par sa grand-mère maternelle, sa mère étant retournée aux Pays-Bas après sa naissance. Le droit de séjour de X a été révoqué par les autorités néerlandaises, avec effet rétroactif, à la date où elle s'est séparé de fait avec son conjoint. Par la suite, une demande de séjour auprès d'un autre ressortissant néerlandais ayant été rejetée, X. a été expulsée. Elle vit depuis en Thaïlande où elle assume la garde quotidienne de son fils.

Si les autorités ont envisagé la possibilité d'un séjour en vertu de l'article 20 TFUE, celui-ci a été écarté. La situation de X présente en effet des différences importantes avec les cas dans lesquels la Cour avait estimé qu'une telle protection pouvait être invoquée jusqu'à lors.

Tout d'abord, au moment de la demande de titre de séjour, le citoyen de l'Union ne séjourne pas avec le membre de la famille dont il est allégué qu'il dépend et n'a, semble-t-il, jamais séjourné avec lui. Il est vrai que, dans l'affaire *M.D. (Interdiction d'entrée en Hongrie)*, décidée peu avant cet arrêt, le membre de la famille dont dépendaient les citoyens ne résidait pas non plus avec eux au moment où est prononcée l'interdiction d'entrée sur le territoire. La situation était toutefois quelque peu différente parce que ce dernier avait quitté l'État où il résidait avec les citoyens de l'Union quelques jours avant cette décision seulement : cela n'était pas l'expulsion qui avait conduit à une résidence commune mais la crainte de celle-ci qui l'empêchait.

Ensuite, et c'est sans doute la différence majeure avec l'ensemble des affaires antérieures, le citoyen de l'Union en cause ne réside pas sur le territoire de l'Union européenne et n'y a jamais résidé alors qu'il est âgé de dix ans. Cette différence pourrait être jugée significative par rapport à tous les cas sur lesquels la Cour s'est prononcée dans le cadre d'un raisonnement casuistique. Il s'agit aussi d'une situation qui peut difficilement entrer dans la reformulation opérée par la Cour selon laquelle, pour dire 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 qu'existe entre le membre de la famille et le citoyen de l'Union une relation de dépendance qui soit telle que, à défaut d'un titre de séjour pour ce membre de la famille, le citoyen soit « contraint de quitter le territoire de

¹⁰ MICHEL Valérie, « Politique de retour et prise en compte de la situation familiale », *Europe*, n°6, juin 2023, p. 1-2.

l'Union, pris dans son ensemble ».

En acceptant que la protection statutaire puisse être mobilisée dans ce type de situation la Cour semble donc élargir les cas dans lesquels elle peut jouer. On peut considérer qu'elle décadenasse quelque peu le jeu de la protection statutaire sans pour autant que l'on sache si le mouvement est susceptible de se poursuivre à l'avenir. Pourtant il faut signaler que, cette fois, la Cour explicite assez largement la façon dont elle raisonne avec ses arrêts antérieurs : tant par rapport aux cas décidés qu'aux formules utilisées pour ce faire¹¹.

Ainsi explique-t-elle que la situation se distingue de tous les cas sur lesquels elle s'est prononcée parce que l'on ne peut pas dire, dans la situation en cause, que l'enfant est contraint de quitter, en fait, le territoire de l'Union. Toutefois, elle estime que cette différence n'est pas pertinente pour distinguer la situation en cause de celle des affaires antérieures : « les conséquences, pour l'enfant citoyen de l'Union, du fait d'être empêché, en pratique, d'entrer et de séjourner dans l'Union doivent être considérées comme étant analogues à celles découlant du fait d'être obligé de quitter le territoire de l'Union¹² ». Ce faisant, la Cour ajoute une nouvelle éventualité susceptible de conduire à la mobilisation de la protection statutaire. Plus qu'un véritable raisonnement sur les cas, la Cour semble toutefois raisonner à partir de la formulation générale qu'elle avait utilisée pour circonscrire le jeu du critère à des situations très proches du cas initial dans l'affaire *Ruiz Zambrano*.

La Cour revient aussi explicitement sur un aspect de la formulation utilisée dans ses arrêts antérieurs en expliquant que, si elle avait « noté [...] que l'enfant concerné avait toujours séjourné dans l'État membre de sa nationalité, cette précision visait uniquement à souligner que le bénéficiaire du droit de séjour dérivé découlant de l'article 20 TFUE dépend non pas de l'exercice par cet enfant de son droit de libre circulation et de séjour à l'intérieur de l'Union, mais de sa citoyenneté de l'Union, statut dont il jouit indépendamment de l'exercice dudit droit, du seul fait de posséder la nationalité d'un État membre¹³. » Autrement dit, cette différence n'est pas non plus pertinente, dans un raisonnement casuistique, et sa mention dans les affaires antérieures est reconstruite comme anecdotique.

L'interprétation de la portée de cette évolution n'est pas aisée au regard de l'enchevêtrement de formules utilisées par la Cour pour circonscrire le critère issu de l'arrêt *Ruiz Zambrano*. Certes, la Cour élargi la possibilité de le faire jouer en estimant qu'il n'est plus nécessaire de montrer que le citoyen est « contraint de quitter le territoire de l'Union, pris dans son ensemble » pour qu'il y ait « privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union ». Néanmoins, il faut souligner qu'elle ne raisonne pas en convoquant directement la formule de la privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits du citoyen, qui pourrait recouvrir des situations très différentes de celles en cause dans les arrêts décidés, mais en raisonnant par analogie avec l'obligation de quitter le territoire et qu'elle semble limiter les nouvelles situations susceptibles de conduire à

¹¹ Sur ces deux façons de raisonner avec les décisions antérieures, V. KOMAREK Jan, « Reasoning with Previous Decisions : Beyond the Doctrine of Precedent », *American Journal of Comparative Law*, vol. 61, n° 1 ; REVEILLERE Vincent, « Faire jurisprudence : le jeu des formules et des cas », *Le droit entre théorie et pratiques. Liber Amicorum Jean-Yves Chérot*, Bruylant, Bruxelles, 2023, p. 529-557

¹² *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)*, § 31.

¹³ *Ibid.*, § 29.

une protection statutaire à celles qui ont des conséquences similaires.

Ainsi, la Cour développe la formule qu'elle utilisait, estimant que la protection statutaire n'a lieu d'être « que dans des situations très particulières dans lesquelles il existe entre ce ressortissant d'un pays tiers et ce citoyen de l'Union une relation de dépendance telle qu'elle aboutirait à ce que ce dernier, à défaut de reconnaissance audit ressortissant d'un droit de séjour sur le territoire de l'Union, soit contraint de l'accompagner et de quitter ce territoire, pris dans son ensemble, *ou de ne pas pouvoir entrer et séjourner sur le territoire de l'État membre dont il a la nationalité*.¹⁴ » Une stratégie différente aurait été de reformuler l'ensemble de la formule, par exemple en estimant que l'article 20 peut être mobilisé dans les situation où le citoyen de l'Union est dans l'impossibilité de séjourner effectivement sur le territoire de l'Union.

En outre, la Cour prend soin de limiter la possibilité de faire jouer la protection statutaire dans le cas où le citoyen n'a jamais séjourné sur le territoire de l'Union. En effet, elle estime qu'un droit de séjour ne saurait être accordé au membre de la famille, ressortissant d'un pays tiers, que s'il est « établi que ledit enfant va entrer et séjourner sur le territoire de l'État membre dont il possède la nationalité en compagnie de ce parent¹⁵ ». Cela se justifie, explique-t-elle, par le caractère dérivé de ce droit de séjour, qui est accordé en raison de sa nécessité pour que le citoyen puisse séjourner sur le territoire de l'Union. Le refus d'un titre de séjour « n'est susceptible d'avoir des conséquences sur l'exercice de ces droits par cet enfant que dans le cas où ce dernier devrait entrer sur le territoire de l'État membre concerné avec ce parent ou rejoindre celui-ci et qu'il devrait se maintenir, par la suite, sur ce territoire¹⁶. »

Cette précision pourrait résulter du soupçon d'un recours abusif à la protection statutaire dans le cas d'espèce. Celui-ci a été évoqué de façon beaucoup plus explicite par l'Avocat général de la Cour qui, sans recourir expressément à la notion d'abus de droit, considère qu'il y a un risque de « détournement du droit de séjour dérivé octroyé au titre de l'article 20 TFUE¹⁷ ».

L'Avocat général oppose d'emblée deux cas de figure dans ses conclusions : celui d'une demande de séjour s'inscrivant dans une démarche « solitaire » du parent – la demande n'a pas de lien avec l'entrée ou le séjour de l'enfant dans l'État membre dont il possède la nationalité – et une démarche « conjointe » du parent et de l'enfant¹⁸. Sans donner une réponse complètement différente de la Cour dans l'abstrait, il structure celle-ci selon ces deux cas de figures et indique clairement que l'affaire au principal semble s'inscrire dans le premier, et donc que la requérante au principal ne devrait pouvoir bénéficier d'un titre de séjour au titre de l'article 20 TFUE (ce que ne suggère aucunement la Cour qui laisse le soin au juge *a quo* de vérifier s'il est établi que l'enfant va entrer et séjourner aux Pays-Bas avec sa mère)¹⁹.

Toutefois, même dans l'éventualité où le citoyen de l'Union accompagnerait sa mère sur le territoire de l'Union, l'Avocat général estime que les autorités nationales devraient être tenues de vérifier que le déplacement de l'enfant s'effectue en considération de son intérêt supérieur, conformément à l'article 24, paragraphe 2, de

¹⁴ *Ibid.*, § 47, nous soulignons.

¹⁵ *Ibid.*, § 38.

¹⁶ *Ibid.*, § 34..

¹⁷ AG de la Cour, ccl sur *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)*, § 52.

¹⁸ *Ibid.* § 4, V. aussi § 20-22.

¹⁹ *Ibid.*, § 32-33.

la Charte, et que ce déplacement « est réel et que son séjour dans l'État membre concerné n'a nullement un caractère temporaire ou occasionnel et n'a pas pour seul objet l'obtention d'un titre de séjour dérivé fondé sur l'article 20 TFUE au profit d'un des parents²⁰ ». Dans cette perspective, il préconise que soit mené un entretien avec l'enfant et le parent.

La Cour semble beaucoup plus réticente que l'Avocat général quant à l'examen de l'intérêt de l'enfant ou à la lutte contre un usage abusif de la protection statutaire. Elle met en effet au cœur de son raisonnement le droit de séjour de l'enfant dans son État de nationalité. « [L]e droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, conféré à chaque citoyen de l'Union, découle directement du statut de citoyen de l'Union, sans que son exercice soit subordonné à la démonstration d'un intérêt quelconque à en invoquer le bénéfice²¹ ». la Cour rappelle aussi qu'« [e]n vertu d'un principe de droit international, que le droit de l'Union ne peut pas être censé méconnaître, un État membre ne saurait refuser à ses propres ressortissants le droit d'entrer sur son territoire et d'y demeurer et que ceux-ci y jouissent donc d'un droit de séjour inconditionnel²² ».

La Cour précise que, dans sa jurisprudence, l'intérêt supérieur de l'enfant devait être pris en compte pour faire obstacle à l'obligation, pour le citoyen, de quitter le territoire de l'Union, et non pour rejeter une demande de titre de séjour à un membre de sa famille qui lui permettrait de rejoindre ce territoire²³. Elle estime ainsi qu'il ne revient pas aux autorités nationales de se substituer aux titulaires de l'autorité parentale pour « déterminer si le déplacement dudit enfant vers l'État membre dont il a la nationalité est dans l'intérêt de cet enfant²⁴. » Elle conclut donc de façon différente de son Avocat général sur ce point en estimant que l'intérêt de l'enfant ne saurait être invoqué pour faire obstacle à l'octroi d'un droit de séjour dérivé pour un membre de sa famille lui permettant de rejoindre le territoire de l'Union.

L'arrêt présentait aussi un certain intérêt quant à l'évaluation de la relation de dépendance entre le citoyen et le membre de sa famille, ressortissant d'un pays tiers. La Cour estime tout d'abord que l'appréciation de la situation doit avoir lieu telle qu'elle se présente au moment où les autorités nationales sont appelées à statuer, en prenant éventuellement en compte des éléments de fait survenus après la décision initiale lorsqu'il y a un recours²⁵. Elle considère aussi que la relation de dépendance implique une analyse prenant en compte l'ensemble des circonstances pertinentes. Des éléments tels que le fait que le parent ressortissant d'un pays tiers n'a pas toujours assumé l'entretien quotidien de l'enfant, qu'il dispose de sa garde exclusive ou que l'autre parent, citoyen de l'Union, pourrait assumer la charge quotidienne et effective dudit enfant, ne sont donc pas déterminants en eux-mêmes mais doivent être intégrés à une analyse globale.

III. La nature du séjour des membres de la famille

Dans l'affaire *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nature du droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE)*, la question posée à la Cour n'est pas, comme dans les affaires

²⁰ *Ibid.*, § 60.

²¹ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)*, § 40.

²² *Ibid.*, § 41.

²³ *Ibid.*, § 43.

²⁴ *Ibid.*, § 44.

²⁵ *Ibid.*, § 52.

précédentes, de savoir si un membre de la famille d'un citoyen de l'Union peut disposer d'un droit de séjour en vertu de l'article 20 TFUE, mais celle de la nature de ce séjour. Une ressortissante ghanéenne avait obtenu un permis de séjour sur ce fondement parce que son fils qui dépend d'elle est de nationalité néerlandaise. Elle demande l'obtention d'un permis de séjour de résident de longue durée en application de la législation nationale transposant la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée²⁶.

Les autorités néerlandaise ont rejeté sa demande au motif que ce droit de séjour en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union serait de nature temporaire, au sens de cette directive, et se trouverait donc en dehors du champ d'application de celle-ci. La Cour décide au contraire que ce type de séjour, qui découle de la protection statutaire du citoyen de l'Union, n'est pas exclu du champ d'application de cette directive. Ce séjour ne constitue pas un séjour « exclusivement pour des motifs à caractère temporaire », au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/109, qui est une notion autonome du droit de l'Union et qu'il revient donc à la Cour de définir.

En effet, la Cour relève que la directive exclut de son champ d'application des ressortissants de pays tiers qui séjournent exclusivement pour des motifs à caractère temporaires – comme des travailleurs saisonniers – et les personnes dont le permis de séjours a été formellement limité. Pour la Cour, « de tels séjours ont pour caractéristique objective commune qu'ils sont strictement limités dans le temps et qu'ils ont vocation à être de courte durée, de telle sorte qu'ils ne permettent pas l'installation durable d'un ressortissant d'un pays tiers sur le territoire de l'État membre concerné²⁷ ».

Pour distinguer ces cas du séjour d'un membre de la famille au titre de la protection statutaire, la Cour revient sur la finalité de ce séjour. Celui-ci est justifié parce qu'il est nécessaire à ce qu'un citoyen de l'Union puisse effectivement jouir de l'essentiel des droits qui lui sont conférés par son statut tant que la relation de dépendance perdure. « Si, certes, une telle relation de dépendance disparaît, en règle générale, avec le passage du temps, elle n'a pas, en principe, vocation à être de courte durée²⁸. » La Cour souligne d'ailleurs que cette relation, s'agissant d'un ressortissant d'un pays tiers parent d'un enfant citoyen de l'Union, comme c'est souvent le cas, peut s'étendre sur une période considérable et dure, « en principe, jusqu'à la majorité de cet enfant, voire au-delà de celle-ci lorsque les circonstances la justifiant sont établies²⁹ ».

La Cour appuie aussi son raisonnement sur l'objectif principal de la directive 2003/109, à savoir, l'intégration des ressortissant de pays tiers installés durablement dans les États membres. Selon une jurisprudence constante, cette intégration résulte avant tout de la durée de la résidence légale et ininterrompue de cinq ans, mentionnée par l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2003/109. Durée qui, comme le montre le raisonnement précédant, est susceptible d'être largement inférieure à la durée du séjour d'un membre de la famille au titre de la protection statutaire du citoyen de l'Union. L'ancrage de ce membre de la famille du citoyen peut d'ailleurs être consolidé par l'exercice d'un travail sur le territoire de l'État membre concernée, pour lequel il doit

²⁶ Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO 2004, L 16, p. 44).

²⁷ *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nature du droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE)*, § 32.

²⁸ *Ibid.*, § 41.

²⁹ *Ibid.*, § 41.

bénéficier d'un permis au titre de sa protection statutaire.

Pour acquérir le statut de résident de longue durée, le membre de la famille séjournant au titre de la protection statutaire du citoyen de l'Union doit toutefois remplir les conditions prévues par la directive. Ainsi, il doit avoir résidé, de manière légale et ininterrompue sur le territoire de l'État membre en cause pendant les cinq années précédant immédiatement l'introduction de sa demande (article 4). Il doit également prouver qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille qui sont à charge et d'une assurance maladie (article 5, paragraphe 1). Il peut aussi lui être demandé de satisfaire des conditions d'intégrations prévues par le droit national (article 5, paragraphe 2).

Contrairement à ce qui résultait des conclusions de l'Avocat général de la Cour, qui estimait qu'un séjour découlant de la protection statutaire du citoyen était un séjour temporaire au sens de la directive, la Cour estime que le fait que ce droit de séjour soit dérivé du droit de séjour du citoyen de l'Union n'empêche pas qu'il puisse justifier la délivrance d'un permis de séjour de longue durée en vertu de la directive 2002/109. Si la décision est largement guidée par une réflexion partant de l'interprétation de la directive 2003/109, elle implique aussi une décision sur la nature du séjour que peut tirer le ressortissant d'un pays tiers de la protection statutaire du citoyen de l'Union. Ainsi que l'écrivent Jean-Yves Carlier et Eleonora Frasca, cette solution traduit le caractère statutaire de la protection que le citoyen tire de la jurisprudence *Ruiž Zambrano*³⁰.

Au surplus de ces trois arrêts concernant la protection statutaire du citoyen de l'Union, nous mentionnerons sans les développer deux affaires concernant le citoyen et sa famille.

L'arrêt *Minister for Justice and Equality (Ressortissant de pays tiers cousin d'un citoyen de l'Union)*³¹ porte sur la détermination des personnes pouvant compter comme les « autres membres de la famille » qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour au titre de la directive 2004/38 mais dont l'entrée et le séjour doivent être « favorisés » par l'État dans lequel se rend le citoyen. La Cour estime que doivent compter comme telles « les personnes qui entretiennent avec ce citoyen une relation de dépendance, fondée sur des liens personnels étroits et stables, tissés au sein d'un même foyer, dans le cadre d'une communauté de vie domestique allant au-delà d'une simple cohabitation temporaire, déterminée par des raisons de pure convenance³². »

Dans l'arrêt *Familienkasse Niedersachsen-Bremen*³³, la Cour décide qu'un citoyen de l'Union qui a établi sa résidence habituelle dans un autre État membre ne peut pas être exclu du bénéfice d'allocations familiales pendant les trois premiers mois de son séjour au motif qu'il ne perçoit pas de revenus tirés d'une activité dans cet État. Aucune dérogation à l'égalité de traitement entre ressortissants nationaux et ressortissants d'un autre État membre n'est prévue à propos de telles prestations familiales (la directive 2004/38 ne parle de charge déraisonnable que pour le système d'assistance sociale).

³⁰ CARLIER Jean-Yves et FRASCA Eleonora, « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 208.

³¹ CJUE 15 sept. 2022, aff. C-22/21, *Minister for Justice and Equality (Ressortissant de pays tiers cousin d'un citoyen de l'Union)*.

³² *Ibid.*, § 30.

³³ CJUE 1er août 2022, aff. C-411/20, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen*.

Comme le soulignent Jean-Yves Carlier et Eleonora Frasca, cet arrêt tranche avec certains arrêts récents de la Cour en offrant une interprétation de la directive 2004/38 protectrice pour les citoyens dépourvus de ressources et en refusant la possibilité d'un traitement différencié soumis au principe de proportionnalité³⁴.

³⁴ CARLIER Jean-Yves et FRASCA Eleonora, « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *JDE*, 2023, p. 210.