


Recueil Dalloz

Recueil Dalloz 2011 p. 1325


Citoyenneté européenne : la Cour de justice apporte une nouvelle pierre à son édifice

Sabine Corneloup, Professeur à l'Université de Bourgogne

L'affaire *Ruiz Zambrano* a donné l'occasion à la grande chambre de la Cour de justice de réaliser une avancée considérable sur le terrain des droits fondés sur la citoyenneté européenne. A propos d'un litige de droit des étrangers, elle a apporté, dans son arrêt du 8 mars 2011, deux précisions fondamentales. Premièrement, les dispositions de l'article 20 TFUE relatives à la citoyenneté européenne peuvent être applicables même si l'intéressé n'a pas fait usage de son droit à la libre circulation au sein de l'Union. Deuxièmement, sur le fondement de la citoyenneté européenne, les ressortissants d'Etats tiers qui assument la charge de leurs enfants en bas âge, citoyens de l'Union, bénéficient d'un droit de séjour et de travail dans l'Etat membre dont ceux-ci ont la nationalité et dans lequel ils résident.

En l'espèce, M. Zambrano, sa femme et leur premier enfant, tous ressortissants colombiens, avaient formé une demande d'asile en Belgique. Leur demande a été rejetée, mais l'obligation de quitter le territoire a été assortie d'une clause de non-reconduite en Colombie, en raison de la situation critique régnant dans ce pays. M. Zambrano a, par la suite, sollicité une régularisation de son séjour, demande réitérée à plusieurs reprises, mais rejetée par les autorités belges. Bien que ne détenant pas un permis de travail, M. Zambrano a exercé en Belgique pendant plusieurs années une activité professionnelle déclarée, conduisant au versement régulier de diverses cotisations sociales. Durant cette période, M^{me} Zambrano a donné naissance à leur deuxième puis troisième enfant. Ces derniers ont acquis la nationalité belge, sur le fondement du code belge de la nationalité  (1). A la suite d'un contrôle dans son entreprise, M. Zambrano a été contraint de cesser son activité professionnelle. Sa demande d'allocations de chômage a été rejetée par les autorités belges dans la mesure où les journées de travail invoquées n'avaient pas été accomplies en conformité avec la législation relative au séjour des étrangers et à l'occupation de la main-d'oeuvre étrangère. C'est le tribunal du travail de Bruxelles, saisi de la demande d'allocations de chômage, qui a saisi la Cour de justice. Ses questions préjudicielles portaient sur les conséquences de la citoyenneté européenne des enfants sur le droit de séjour et de travail des parents.

Le litige ne relevait pas du champ d'application de la directive n° 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, puisque celle-ci s'applique seulement, comme le rappelle la Cour, au citoyen qui « *se rend ou séjourne dans un Etat membre autre que celui dont il a la nationalité* ». Or, en l'espèce, les enfants, citoyens de l'Union, n'avaient jamais quitté le territoire de la Belgique dont ils avaient la nationalité. Aussi la solution a-t-elle été consacrée exclusivement sur le fondement de l'article 20 TFUE. Selon la Cour, un refus de séjour et de travail aurait pour conséquence de priver les enfants de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyens de l'Union. En effet, un tel refus les obligerait à quitter le territoire européen pour accompagner leurs parents. L'article 20 TFUE s'oppose donc à ce que la Belgique refuse aux parents, dans de telles circonstances, un droit de séjour et de travail.

L'arrêt est catégorique. Comme toujours, la Cour de justice se montre soucieuse de l'effectivité des droits garantis par l'Union européenne. En effet, quelle aurait été la valeur de la citoyenneté européenne, si l'on acceptait que, de fait, certains citoyens soient privés du droit le plus élémentaire de séjourner sur le territoire européen ? Dans la mesure où le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres  (2), ce que la Cour prend le soin de rappeler, il n'est pas possible de se contenter d'une consécration purement abstraite et théorique des droits. Toutefois, pour aboutir à cette conclusion, la Cour a dû prendre position sur la question - difficile et controversée - du champ

d'application du droit de l'Union. L'examen de l'apport de l'arrêt sur ce double terrain (I) précédera une réflexion plus prospective sur le potentiel que l'arrêt pourrait renfermer (II).

I - L'apport de l'arrêt

L'apport de l'arrêt est important, aussi bien sur le terrain du champ d'application des droits fondés sur la citoyenneté européenne que sur celui du contenu de ces droits.

A - Le champ d'application des droits fondés sur la citoyenneté européenne

C'est sur ce point que l'apport de l'arrêt est sans doute le plus spectaculaire. Tous les gouvernements qui étaient intervenus dans la procédure ⁽³⁾ ainsi que la Commission européenne avaient estimé que les dispositions relatives à la citoyenneté européenne n'étaient pas applicables en l'espèce puisque les enfants résidaient dans l'Etat membre dont ils avaient la nationalité et n'avaient jamais quitté cet Etat. En d'autres termes, la situation semblait purement interne, alors que l'applicabilité du droit de l'Union supposerait que l'intéressé ait exercé son droit à la circulation. Les faits de l'affaire *Ruiz Zambrano* étaient ainsi différents de ceux de l'affaire *Zhu et Chen*, jugée par la Cour le 19 octobre 2004 ⁽⁴⁾, où l'enfant avait la nationalité irlandaise du fait de sa naissance sur le territoire de l'Irlande alors qu'il résidait avec sa mère au Royaume-Uni ⁽⁵⁾. Dans ce contexte, la Cour avait reconnu à la mère un droit de séjour dérivé, fondé sur la citoyenneté européenne de l'enfant. Dans la présente affaire, l'avocat général E. Sharpston a néanmoins conclu en faveur d'une applicabilité des dispositions sur la citoyenneté malgré l'absence de déplacement ⁽⁶⁾. La Cour de justice l'a suivie, mais sans prendre la peine de s'expliquer expressément sur cette question pourtant fondamentale, ce que l'on peut regretter. Il ressort de l'arrêt que la Cour abandonne toute condition de déplacement, du moins lorsque la jouissance de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen européen est en cause. Elle place la problématique sur le terrain de la perte de la citoyenneté européenne, en renvoyant expressément au point 42 de l'arrêt *Rottmann* ⁽⁷⁾. Une situation qui est susceptible d'entraîner la perte du statut de citoyen européen « *relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union* ». Aucune condition de circulation n'est alors exigée. Dans l'affaire *Rottmann*, l'enjeu résidait dans la perte, en droit, de la citoyenneté européenne, alors que dans l'affaire *Ruiz Zambrano*, c'est la perte, en fait, de cette citoyenneté qui était en cause. Or, déjà dans l'arrêt *Rottmann*, on a pu constater un certain relâchement sur le terrain du champ d'application. L'intéressé s'était certes déplacé d'Autriche en Allemagne, mais la solution de l'arrêt n'était pas fondée spécifiquement sur ce déplacement antérieur. L'évolution de la position de la Cour ne surprend donc pas complètement. La question est maintenant de savoir si cette évolution peut être transposée au-delà des situations pouvant entraîner une perte, en droit ou en fait, de la citoyenneté européenne. Rien dans l'arrêt ni dans les conclusions de l'avocat général ne permet de l'affirmer. La prudence s'impose donc. Quoiqu'il en soit, malgré la motivation peu explicite, le résultat convainc. Par ailleurs, comme l'a souligné l'avocat général, il aurait été pour le moins paradoxal, du point de vue de l'Union, d'accepter le refus de séjour dans l'Etat membre de la nationalité des enfants, alors que le requérant aurait pu bénéficier, sous certaines conditions, d'un droit de séjour fondé sur le traité s'il avait résidé avec ses enfants dans un autre Etat membre ⁽⁸⁾. Il y avait là une potentielle discrimination à rebours, à laquelle l'avocat général avait consacré toute une partie de son argumentation, devenue sans objet par la solution finalement adoptée par la Cour de justice.

B - Le contenu des droits fondés sur la citoyenneté européenne

La Cour reconnaît aux ressortissants d'Etats tiers un droit de séjour et de travail dans l'Etat membre dont les enfants ont la nationalité et dans lequel ils résident. La formulation de l'arrêt suscite des interrogations tant par ce qu'elle énonce que par ce qu'elle n'énonce pas. Le dispositif de l'arrêt lie la solution à deux particularités de l'espèce. Ces droits bénéficient aux parents qui assument « la charge » de leurs enfants « en bas âge ». Le premier élément constitue indiscutablement une condition du bénéfice des droits. Le souci de l'effectivité des droits fondés sur la citoyenneté implique qu'un droit de séjour soit seulement reconnu à des parents qui assurent réellement l'entretien et l'éducation de leurs enfants. En revanche, le second élément est moins facile à interpréter. Que faut-il entendre exactement par « enfants en bas âge »? Y a-t-il une limite? Par exemple, si les enfants étaient âgés de quinze ou seize

ans, la solution aurait-elle été différente ? L'arrêt ne permet pas de le dire. Toutefois, un mineur non émancipé, quel que soit son âge, n'est pas considéré en Europe comme pouvant vivre seul, éloigné de ses parents. La solution s'impose donc, selon nous, durant toute la minorité. L'arrêt est muet en revanche quant à la possibilité pour l'Etat membre de justifier son refus de séjour par un motif d'intérêt général dont l'invocation serait soumise au principe de proportionnalité. En effet, il ne contient aucune référence à une telle possibilité, contrairement à l'arrêt *Rottmann* (9) et contrairement aux conclusions de l'avocat général dans la présente affaire qui, tout en relevant que la décision finale appartient à la juridiction nationale, estime que le refus en l'espèce d'un droit de séjour serait disproportionné. Le silence de la Cour signifie que dans des circonstances comme celles de l'espèce la citoyenneté européenne empêche, sans exception, l'Etat membre de refuser le droit de séjour. Sur ce point, la solution reprend l'arrêt *Zhu et Chen* dans lequel la Cour avait également consacré un droit de séjour au profit du parent d'un citoyen européen mineur, sans relativiser ce droit par le test de proportionnalité (10).

Quelles conséquences convient-il de tirer de l'arrêt en ce qui concerne le droit français (11) ? Celui-ci connaît, comme le droit belge, un cas d'attribution de la nationalité fondé sur la naissance de l'enfant en France, lorsque les lois étrangères de nationalité ne permettent en aucune façon à l'enfant d'acquérir la nationalité de l'un de ses parents (art. 19-1, 2°, c. civ.) (12). Mais, à la différence de la Belgique, la France délivre une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » à l'étranger, ne vivant pas en état de polygamie, qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, à la condition qu'il établisse contribuer effectivement à son entretien et à son éducation depuis sa naissance ou depuis au moins deux ans (art. L. 313-11, 6°, CESEDA). En outre, une protection contre un arrêté de reconduite à la frontière ou une obligation de quitter le territoire français est posée par l'article L. 511-4, 6°, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Sur le terrain du droit du travail, la carte de séjour « vie privée et familiale » fait partie des titres de séjour qui valent par eux-mêmes autorisation de travail (art. R. 5221-3, 10°, c. trav.). En d'autres termes, M. Zambrano aurait bénéficié en France d'un droit de séjour et de travail. L'unique condition supplémentaire posée par le droit français, mais qui n'était pas problématique en l'espèce, est l'interdiction de la polygamie. Est-elle compatible avec les exigences posées par l'arrêt *Ruiz Zambrano* ? On peut le penser.

La portée de l'arrêt *Ruiz Zambrano* pourrait ne pas se limiter à ce double apport immédiat. En effet, les principes consacrés par l'arrêt pourraient ouvrir la porte à des développements ultérieurs dont le potentiel est considérable.

II - Le potentiel de l'arrêt

L'arrêt pourrait avoir un impact à la fois sur le terrain des politiques des Etats membres en matière de nationalité et sur celui de certaines problématiques voisines qui pourraient être affectées par la solution consacrée.

A - L'impact sur les politiques nationales d'attribution de la nationalité

La Cour rappelle expressément que les conditions d'acquisition de la nationalité relèvent de la compétence des Etats membres. Si certains Etats estiment que le droit de séjour consacré par la Cour de justice risque « d'ouvrir les vannes de l'immigration » (13), ils pourraient durcir les conditions d'attribution de leur nationalité afin d'éviter l'acquisition du statut de citoyen européen. Un mouvement de recul du *jus soli* n'est pas complètement à exclure. C'est ce qui s'est produit en Irlande où le droit de la nationalité a été réformé à la suite de l'arrêt *Zhu et Chen*. La législation belge a elle aussi évolué et il ne serait plus possible aujourd'hui pour les parents de choisir de ne pas inscrire leurs enfants auprès des autorités diplomatiques de leur propre pays, comme l'avaient fait les époux Zambrano (14). Toutefois, ces deux affaires mettaient en jeu des cas d'attribution de la nationalité plutôt marginaux et exceptionnels. Leur restriction n'entraînera pas nécessairement une tendance générale. Comme il a été vu auparavant, le droit français ne devrait pas être affecté puisqu'il est en l'état actuel conforme aux exigences de la citoyenneté européenne.

B - L'impact sur certaines problématiques voisines

Dans la mesure où les faits de l'arrêt commenté, en raison de leur particularité, correspondent à une hypothèse plutôt marginale dans le contentieux du droit des étrangers, la même situation ne devrait pas se reproduire souvent. D'où la question de la portée de l'arrêt sur certaines configurations voisines qui sont quant à elles beaucoup plus répandues. La prudence s'impose. La Cour de justice répond toujours aux questions préjudicielles par rapport aux faits précis du litige et il n'est pas certain que la solution puisse être généralisée. Dans les relations parents-enfants, la question la plus importante concerne les enfants de couples mixtes dont l'un des parents a la nationalité d'un Etat tiers et l'autre la nationalité d'un Etat membre et qui résident dans ce dernier. Dans une telle situation, l'enfant a en principe toujours la nationalité de l'Etat membre et possède donc le statut de citoyen européen. La directive n° 2004/38 du 29 avril 2004 n'est alors pas applicable, faute de circulation en Europe. En revanche, la situation pourrait relever du champ d'application des dispositions du traité relatives à la citoyenneté européenne. Si un Etat membre refuse le droit de séjour au parent ressortissant d'un Etat tiers, la situation risque-t-elle de priver l'enfant « *de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union* » ? Théoriquement, l'enfant a la possibilité de rester sur le territoire européen avec son autre parent, mais cela soulève évidemment un problème au regard du droit au respect de la vie familiale, garanti par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans son arrêt *Carpenter* du 11 juillet 2002, à propos d'un litige concernant la libre prestation des services, la Cour de justice a considéré qu'il fallait lire l'article 49 du Traité CE « *à la lumière du droit fondamental au respect de la vie familiale* » (15). Faut-il également lire l'article 20 TFUE à la lumière de ce même droit ? Une combinaison des arrêts *Ruiz Zambrano* et *Carpenter* pourrait ouvrir un potentiel considérable pour la citoyenneté européenne. La jurisprudence future nous le dira. Dans les relations entre conjoints, on peut s'interroger sur la portée de l'arrêt *Ruiz Zambrano* sur le droit de séjour du ressortissant d'un Etat tiers, conjoint d'un ressortissant d'un Etat membre, au sein de l'Etat membre dont le conjoint a la nationalité. La directive n° 2003/86 sur le regroupement familial n'est pas applicable puisqu'elle vise seulement l'hypothèse où le « regroupant » a la nationalité d'un Etat tiers (16). Et la directive n° 2004/38 n'est pas non plus applicable, faute de circulation en Europe. Qu'en est-il des droits fondés sur la citoyenneté européenne ? Un refus de séjour pourrait-il priver le citoyen européen de l'essentiel des droits fondés sur l'article 20 TFUE ? Un tel refus n'interdit évidemment pas au citoyen européen de continuer à résider sur le territoire européen, mais ce serait en étant empêché de vivre sa vie familiale. Dans l'arrêt *McCarthy*, rendu le 5 mai 2011 (17), la Cour de justice vient d'apporter à cette question une réponse négative. Le refus de séjour ne prive pas le conjoint « européen » de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés à son statut de citoyen de l'Union et il n'entrave pas non plus l'exercice de son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Cet arrêt fera l'objet d'un commentaire séparé. A suivre donc....



Mots clés :

COMMUNAUTE EUROPEENNE * Libre circulation * Libre circulation des personnes * Droit de séjour * Permis de travail * Citoyenneté européenne

(1) Selon l'art. 10, al. 1^{er}, du code de la nationalité belge, dans sa version en vigueur à l'époque des faits, « *est Belge, l'enfant né en Belgique et qui, à un moment quelconque avant l'âge de dix-huit ans [...] serait apatride s'il n'avait cette nationalité* ».







(2) CJCE 20 sept. 2001, aff. C-184/99, *Rudy Grzelczyk c/ Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, D. 2001. 2943 (18) ; RDSS 2002. 396, obs. I. Daugareilh (19) ; RTD eur. 2003. 553, note F. David (20).

(3) Outre la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, les Pays-Bas, l'Autriche et la Pologne.

(4) Aff. C-200/02, D. 2004. 3036  ; AJDA 2004. 2237 .

(5) Même s'il s'agissait ici en réalité seulement d'une circulation interne, au sein du Royaume-Uni, puisque l'enfant était né en Irlande du Nord, ce qui lui permettait d'acquérir la nationalité irlandaise, alors qu'il résidait avec sa mère en Angleterre.

(6) Concl. 30 sept. 2010.

(7) CJUE 2 mars 2010, aff. C-135/08, *Rottmann*, pt 42, D. 2010. 2868, obs. O. Boskovic  ; AJDA 2010. 937, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat  ; Rev. crit. DIP 2010. 540, note P. Lagarde  ; RSC 2010. 709, chron. L. Idot  ; RTD eur. 2010. 599, chron. L. Coutron  , et 617, chron. E. Pataut  : la situation du requérant, qui « est confronté à une décision de retrait de la naturalisation adoptée par les autorités d'un Etat membre le plaçant, après qu'il a perdu la nationalité d'un autre Etat membre qu'il possédait à l'origine, dans une situation susceptible d'entraîner la perte du statut conféré par l'article 17 CE et des droits y attachés relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union ».

(8) Concl. préc., pts 84 s. Le même paradoxe se retrouve, selon M^{me} Sharpston, sur le terrain de la protection diplomatique. Dans un Etat tiers, les enfants pourraient bénéficier de la protection des autorités diplomatiques des autres Etats membres, alors qu'on ne leur garantirait pas la possibilité de séjourner en Belgique.

(9) Arrêt préc., pts 55 s.







(10) Arrêt préc.

(11) F. Monéger, L'étranger parent d'un enfant français, in H. Fulchiron (dir.), *Les étrangers et la Convention européenne des droits de l'homme*, LGDJ, 1999, p. 187 s.

(12) Pour des applications récentes, V. Civ. 1^{re}, 18 juill. 2000, n° 98-15.265, Bull. civ. I, n° 215 ; 14 nov. 2000, n° 98-22.356 et n° 98-22.357, inédits.

(13) V. en particulier la position du gouvernement irlandais.

(14) V. L. du 27 déc. 2006, modifiant l'art. 10 du code belge de la nationalité.

(15) CJCE 11 juill. 2002, aff. C-60/00, *Mary Carpenter c/ Secretary of State for the Home Department*, D. 2003. 597  , obs. M. Soussé  ; AJDA 2002. 1122  et 2003. 1038, chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert  ; RSC 2003. 156, obs. L. Idot  ; RTD eur. 2003. 489, chron. C. Prieto  : « l'article 49 CE, lu à la lumière du droit fondamental au respect de la vie familiale, doit être interprété comme s'opposant à ce que dans une situation telle que celle en cause au principal, l'Etat membre d'origine d'un prestataire de services établi dans ce même Etat, qui fournit des services à des destinataires établis dans d'autres Etats membres, refuse le séjour sur son territoire au conjoint de ce prestataire, ressortissant d'un pays tiers ».

(16) Dir. n° 2003/86 du 22 sept. 2003 relative au droit au regroupement familial, art. 3, al. 3.

(17) CJUE 5 mai 2011, aff. C-434/09, *McCarthy*, concl. J. Kokott, 25 nov. 2010 ; D. 2011. Actu. 1283 .

Copyright 2014 - Dalloz - Tous droits réservés.