CITOYENNETÉ DE L'UNION EUROPÉENNE (ART. 20 TFUE)

Garantie des droits des citoyens de l'Union et incidence sur les droits des ressortissants d'États tiers

CITOYENNETÉ DE L'UNION EUROPÉENNE (ART. 20 TFUE)

Maria Gkegka

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/5719>

DOI : 10.4000/revdh.5719

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Maria Gkegka, « Garantie des droits des citoyens de l'Union et incidence sur les droits des ressortissants d'États tiers », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 11 mars 2011, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/5719> ; DOI : 10.4000/revdh.5719

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

Tous droits réservés

CITOYENNETÉ DE L'UNION EUROPÉENNE (ART. 20 TFUE)

Garantie des droits des citoyens de l'Union et incidence sur les droits des ressortissants d'États tiers

CITOYENNETÉ DE L'UNION EUROPÉENNE (ART. 20 TFUE)

Maria Gkegka

- 1 La Cour de Justice de l'Union européenne a rendu le 8 mars un arrêt porteur de développements nouveaux, en ce qui concerne les droits tant des citoyens de l'Union européenne que des ressortissants d'États tiers. Saisie par voie préjudicielle par le Tribunal du travail de Bruxelles, **la Cour condamne pour non conformité avec le droit de l'Union le refus de délivrer un droit de séjourner et de travailler à un ressortissant de pays tiers, parent d'enfants ayant la nationalité d'un État membre.**
- 2 En l'espèce, M. Ruiz Zambrano réside depuis 1999 en Belgique, avec son épouse et leur enfant, tous étant de nationalité colombienne. Dès son arrivée sur ce territoire, il déposa une demande d'asile qui fit l'objet d'un refus, accompagné d'un ordre de quitter ce pays. Compte tenu de la situation critique de leur pays d'origine, une clause de non-reconduite fut toutefois adjointe à cette décision. M. Zambrano sollicita par la suite à plusieurs reprises une autorisation de séjour. La naissance de deux nouveaux enfants, Diego et Jessica, qui ont pu acquérir la nationalité belge en application de la loi nationale, n'entraîna aucune évolution positive concernant ces demandes. Par ailleurs, bien qu'engagé dans une société belge, il ne bénéficia pas d'un permis de travail. Dès lors, une demande d'allocations de chômage temporaire, formulée lors d'une interruption temporaire de son contrat, lui fut refusée. Entre-temps néanmoins, son contrat fut renouvelé. Suite à une enquête effectuée par les autorités belges, il se trouva, faute d'un permis de travail, sans emploi. Une demande d'allocations de chômage, cette fois-ci à temps plein, fut adressée, de nouveau, à l'Office national de l'emploi. Les deux demandes, rejetées, font l'objet de la procédure au principal devant le tribunal belge qui a invité la Cour de Justice à se prononcer sur trois questions préjudicielles, portant respectivement sur la nature de la citoyenneté de l'Union, les discriminations à rebours, ainsi que le

champ d'application des droits fondamentaux, selon la reformulation conseillée par l'avocat général Mme Sharpston.

- 3 La Cour de Luxembourg, en jugeant qu'il convient d'examiner ensemble ces questions, opte en faveur d'une réponse unique qui permet une appréhension plus globale du sujet. **Dans une argumentation à la fois riche sur le fond et succincte sur la forme, elle suit un syllogisme qui, peut se synthétiser comme suit :** Toute personne ayant la nationalité d'un État membre est titulaire du statut de citoyen de l'Union européenne. Celui-ci a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres. Les citoyens de l'Union ne doivent pas être privés de la jouissance effective de l'essentiel des droits dont ils bénéficient au titre de ce statut. Les deux derniers enfants de M. Zambrano, Diego et Jessica, sont citoyens de l'Union. Pour qu'ils puissent effectivement jouir de l'essentiel des droits attachés à ce statut, et compte tenu de leur bas âge, l'ascendant qui en a la charge doit se voir reconnaître un droit de séjour et bénéficier d'un permis de travail.
- 4 Le raisonnement mené, remarquable à plusieurs titres, appelle indubitablement un examen détaillé. La Cour prend soin, tout d'abord, de trancher la question de **l'applicabilité de la directive 2004/38** du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Elle a entendu préciser que ce texte, à la simple lecture de l'article 3 – intitulé « *Bénéficiaires* » – et de son premier paragraphe – qui vise tout citoyen de l'Union qui « *se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille* » –, **ne saurait s'appliquer en l'espèce**. En effet, il faut rappeler que la citoyenneté de l'Union confère un « *droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres* », conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et à la Charte des droits fondamentaux, dont l'exercice s'effectue indépendamment des normes dérivées. Ce point a déjà été affirmé à l'égard de la directive, dont la finalité est simplement de faciliter et renforcer l'exercice dudit droit (CJUE, 25 juillet 2008, *Metock e.a.*, C-127/08, Rec. p. I-6241, points 82 et 59).
- 5 Mais **la Cour articule surtout une argumentation déterminante autour du concept même de citoyenneté**. Ainsi, elle commence par évoquer l'article 20 TFUE, d'après lequel la citoyenneté est attachée à toute personne ayant la nationalité d'un État membre. **Elle rappelle ensuite que la citoyenneté a « vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres »**, tout en visant sa jurisprudence antérieure qui, de façon progressive, a esquissé l'émergence d'une citoyenneté qui impliquerait des droits aux personnes indépendamment de l'exercice de leur droit à la libre circulation. En particulier, plusieurs arrêts illustrent à la fois la relativité que l'usage de la libre circulation revêtait jusqu'à ce moment, mais aussi le caractère non anecdotique de cette évolution (v. arrêts du 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. p. I-6193, point 31; du 17 septembre 2002, *Baumbast et R*, C-413/99, Rec. p. I-7091, point 82; du 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Rec. p. I-11613, point 22; 19 octobre 2004, *Zhu et Chen*, C-200/02, Rec. p. I-9925, point 25, ainsi que 2 mars 2010, *Rottmann*, C-135/08, non encore publié au Recueil, point 43).
- 6 **La suite du raisonnement est précisément axée sur la jouissance des droits des citoyens de l'Union**. La Cour s'attache tout particulièrement au caractère « *effectif* » de l'exercice de ces droits, dont la protection se fonde sur la **citoyenneté** telle que définie dans l'article 20 TFUE, et ce **sans qu'une circulation quelconque entre États membres**

soit requise. Pour justifier sa position, elle renvoie à son arrêt *Rottmann* et rappelle une affirmation qui se trouvait au coeur de ce dernier : « la situation d'un citoyen de l'Union qui est confronté à une décision de retrait de la naturalisation le plaçant dans une situation susceptible d'entraîner la perte du statut conféré par l'article [20 TFUE] et des droits y attachés relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union » (point 74). **Focalisée donc plutôt sur l'avenir – les effets potentiels du retrait de la naturalisation sur l'exercice effectif des droits du citoyen – que sur le passé – le retrait en lui-même – , la Cour de Justice assure l'effet utile de la norme primaire et juge explicitement que « l'article 20 TFUE s'oppose à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union »** (point 43).

- 7 Ces considérations posées, **la Cour conclut à l'importance d'accorder un droit de séjour à M. Zambrano : « Or, le refus de séjour opposé à une personne, ressortissant d'un État tiers, dans l'État membre où résident ses enfants en bas âge, ressortissants dudit État membre, dont elle assume la charge ainsi que le refus d'octroyer à cette personne un permis de travail », priverait les enfants, en tant que citoyens de l'Union, de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par ce statut** (point 43). Cette solution est le résultat d'une analyse pragmatique. En cas de refus d'un tel séjour, Diego et Jessica se verraient « obligés de quitter le territoire de l'Union pour accompagner leurs parents. De la même manière, si un permis de travail n'est pas octroyé à une telle personne, celle-ci risque de ne pas disposer de ressources nécessaires pour subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille (...). Dans de telles conditions, lesdits citoyens de l'Union seront, de fait, dans l'impossibilité d'exercer l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union » (point 44).
- 8 Il convient avant tout de préciser que les situations « purement internes » n'ayant aucun lien de rattachement au droit de l'Union sont des questions qui relèvent de la compétence des États membres. **Animée principalement par la volonté de protéger les intérêts des citoyens de l'Union ainsi que d'assurer le respect de leurs droits**, la Cour de Justice admet pourtant implicitement que l'affaire *Zambrano* n'est pas une situation « purement interne » à l'État membre concerné et relève du champ d'application du droit de l'Union européenne (V. les conclusions de l'avocat général, points 94 et 95). Schématiquement, l'apport fondamental de cette décision comprend deux aspects.
- 9 Premièrement, **la citoyenneté européenne, au-delà d'un concept fortement symbolique, devient une réalité plus concrète.** Les citoyens de l'Union devraient pouvoir prétendre de façon autonome aux droits qui leur sont conférés en cette qualité dès l'instant où « l'essentiel » de ces derniers se trouve mis en cause. En effet, un rattachement des personnes concernées avec les aspects économiques du marché unique n'est alors pas nécessaire pour garantir l'effectivité des droits du citoyen européen. Cet arrêt est, en outre, porteur d'une avancée au regard des situations paradoxales qui résultent d'un **traitement différencié entre les citoyens « statiques » et « mobiles », « même si, à tous autres égards, leur situation est similaire ou identique »**, comme Mme Sharpston le préconise dans ses conclusions. Mis en relief, ces aspects placent l'individu au centre du processus de la construction européenne.
- 10 Deuxièmement, **l'extension de l'étendue des droits de séjour et de travail est conséquente.** Si la vie familiale normale des citoyens de l'Union est ainsi garantie, le cercle des bénéficiaires du droit de séjour ayant la nationalité d'un pays tiers s'élargit. Parce que le ressortissant d'un État tiers parent d'un enfant mineur, citoyen de l'Union,

dont il assume la charge, peut fonder son droit d'entrer, de séjourner et de travailler dans l'État où ce dernier « *se rend* » ou « *séjourne* », voire même dans l'État dont il est ressortissant. A l'évidence, la décision en question n'est pas sans incidence sur le partage des compétences, d'autant plus qu'elle conduit à accorder une autorisation de travail à un ressortissant d'État tiers. En l'occurrence, M. Zambrano bénéficie de ces droits du fait de son rattachement à l'ordre juridique de l'Union défini par rapport au statut de citoyen européen. **Les États membres voient ainsi leurs compétences limitées et leurs règles en matière d'immigration désactivées car inapplicables.** Nonobstant les allégations gouvernementales à propos « *d'ouverture des vannes* » de l'immigration, la première admission des ressortissants de pays tiers ne peut plus être regardée comme l'apanage des États membres si l'intérêt des citoyens de l'Union Européenne, protégé par le juge européen, l'impose.

- 11 Si certaines questions demandent à être éclairées, une nouvelle orientation a été donnée par le juge de l'Union européenne. A de nombreux égards, ses développements jurisprudentiels futurs mériteront un suivi attentif.
- 12 **CJUE, 8 mars 2011, *Zambrano*, aff.C-34/09**

AUTEUR

MARIA GKEGKA

Maria Gkegka est doctorante en droit public à l'université Paris 8