

## L'extension par la Cour de justice du Droit de l'Union européenne à des ressortissants d'Etats tiers

Droit des étrangers - Union Européenne – Ressortissants d'Etat tiers – Droit de séjour – Libre Circulation

Le 8 mars 2011, la Cour de justice a rendu un arrêt important relatif au droit de séjour et au droit de travail de ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, parents d'enfants citoyens de l'Union (CJUE, 8 mars 2011, C 34/09, Gerardo Ruiz Zambrano c/ Office national de l'emploi).

En 1999, des ressortissants colombiens avaient fui la Colombie pour la Belgique. Le statut de réfugié ne leur avait pas été accordé par l'Etat belge. Ils avaient demandé une régularisation de leur séjour ainsi que, pour le mari, un permis de travail, ce qui leur avait été également refusé.

Toutefois, plusieurs autorisations de séjour provisoire leur avaient permis de rester en Belgique, où ils avaient eu deux enfants qui avaient acquis la nationalité belge. Le père avait travaillé puis perdu son travail, faute de permis de travail. En dernier lieu, devant le refus des autorités de lui verser des allocations chômage, il avait agi en justice afin d'en demander le paiement.

Saisi de cette demande, le Tribunal du travail de Bruxelles avait posé une question préjudicielle à la Cour de justice qui, en un mot, consistait à savoir si les parents chiliens pouvaient se prévaloir d'un droit de séjour et d'un permis de travail du fait de la citoyenneté européenne de leurs enfants.

La Cour de justice apporte une réponse positive à cette question, sur le fondement de l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui institue la citoyenneté européenne et confère aux citoyens de l'Union notamment un droit de circulation et de séjour.

Elle considère que "L'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre, d'une part, refuse à un ressortissant d'un État tiers, qui assume la charge de ses enfants en bas âge, citoyens de l'Union, le séjour dans l'État membre de résidence de ces derniers et dont ils ont la nationalité et, d'autre part, refuse audit ressortissant d'un État tiers un permis de travail, dans la mesure où de telles décisions priveraient lesdits enfants de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union."

Malgré le défaut de situation intracommunautaire (1), la Cour admet l'extension des droits des citoyens de l'Union européenne à des ressortissants d'un Etat tiers, sur le fondement du statut de citoyen de l'Union européenne (2), dans un arrêt dont la portée reste à préciser (3).

## 1. Le défaut de situation intracommunautaire

Par son arrêt, la Cour admet qu'un ressortissant d'un Etat tiers puisse bénéficier des droits attachés à la qualité de citoyen de l'Union européenne, alors même que la situation n'était pas intracommunautaire.

Pourtant, tous les gouvernements intervenus à la procédure avaient conclu que la situation de la famille ne relevait pas des libertés de circulation et de séjour garanties par le droit de l'Union.

Cette position était fondée sur la jurisprudence de la Cour de Justice qui admettait traditionnellement que le ressortissant d'un Etat tiers ne pouvait se prévaloir de droits que dans l'hypothèse d'une situation intracommunautaire, c'est à dire lorsque la personne concernée se trouvait dans une situation impliquant au moins deux Etats de l'Union européenne ou, autrement dit, en présence de ce que l'on appelle parfois aujourd'hui un élément "transfrontière".

Tel était, par exemple, le cas dans l'arrêt Zhu et Chen (CJCE, 19 octobre 2004, Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen contre Secretary of State for the Home Department. C200/02).

Mme Chen, de nationalité chinoise, avait accouché en Irlande du Nord. Grâce à sa naissance dans cette partie du Royaume Uni, sa fille, Catherine, avait acquis la nationalité irlandaise (en vertu d'une loi de 1956 sur la nationalité et la citoyenneté irlandaise admettant que toute personne née sur l'île d'Irlande, y compris celle née en Irlande du Nord, obtenait la nationalité Irlandaise).

Madame Cheng avait ensuite demandé un droit de séjour de longue durée, sans succès, au Royaume Uni.

Saisie à titre préjudiciel, la Cour de justice avait alors considéré qu'il "n'appartient pas à un État membre de restreindre les effets de l'attribution de la nationalité d'un autre État membre, en exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice des libertés fondamentales prévues par le traité (voir, notamment, arrêts précités, Micheletti e.a., point 10, et Garcia Avello, point 28)" mais que " tel serait précisément le cas si le Royaume Uni était en droit de refuser aux ressortissants d'autres États membres tels que Catherine le bénéfice d'une liberté fondamentale garantie par le droit communautaire au seul motif que l'acquisition de la nationalité d'un État membre viserait en réalité à procurer un droit de séjour en vertu du droit communautaire à un ressortissant d'un État tiers".

En l'espèce, la situation était bien "intra communautaire" puisqu'elle concernait deux Etats membres, le Royaume Uni et l'Irlande.

En revanche, dans l'affaire Ruiz Zambrano, la situation ne concernait que la Belgique puisque les enfants de nationalité belge résidaient en Belgique avec leurs parents. Il n'y avait donc en l'espèce aucun élément "transfrontière".

Malgré tout, la Cour a décidé d'accorder le bénéfice de certains droits de l'Union européenne aux parents des enfants.

## 2. Le statut de citoyen de l'Union européenne

L'arrêt est fondé sur l'idée que "le statut de citoyen de l'Union a vocation à être fondamental des ressortissants des États membres".

La Cour décide 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".

Selon elle : "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 auront un tel effet".

Plus précisément, elle considère "qu'un tel refus de séjour aura pour conséquence que lesdits enfants, citoyens de l'Union, se verront 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, ce qui aurait également pour conséquence que ses enfants, citoyens de l'Union, se verraient obligés de quitter le territoire de celle-ci.

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."

Le statut de citoyen de l'Union reste à préciser. Il n'est pas difficile d'imaginer qu'il sera, notamment sur le plan familial, source de discussions importantes.

## 3. La portée de l'arrêt

L'arrêt Zambrano facilite l'installation dans l'Union européenne de ressortissants d'un État tiers à celle-ci. Dès lors que leurs enfants obtiennent la nationalité de l'un des États membres, elle leur permet d'obtenir plus facilement un droit de séjour dans cet État membre.

Il y a lieu de penser qu'au delà du séjour, ces ressortissants peuvent mettre en oeuvre toute liberté pour subvenir à leurs propres besoins et aux besoins de leur famille. C'est

évidemment le cas de la libre circulation du travail dont il était question dans l'arrêt. Mais la motivation générale de la Cour laisse penser que le ressortissant d'un Etat tiers peut bénéficier à cette fin de toute autre liberté conférée par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier du droit d'établissement et de la libre prestation.

Cependant, l'arrêt laisse ouvertes de nombreuses questions.

Ainsi, quelle sera la durée des droits consentis ? L'on pourrait penser que l'extension de droits sera restreinte au temps pendant lequel l'enfant dépend financièrement de ses parents. Mais peut-on imaginer qu'au bout d'une vingtaine d'années, les parents étrangers soient reconduits à la frontière tandis que leurs enfants européens resteront en Europe, parfois avec leurs propres enfants, qui n'auraient alors pas droit à leurs grands-parents ?

Par ailleurs, Il faut préciser le cadre de ces droits. Celui ci résulte en particulier de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil 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 États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CE, 90/364/CE, 90/365/CEE et 93/96/CE, sans oublier les dispositions du Traité et notamment son article 72 relatif à l'ordre public et à la sécurité publique.

Enfin, la Cour de Justice décide depuis toujours que les règles de la nationalité relèvent de la souveraineté nationale de chaque Etat membre ( CJCE, 19 octobre 2004 , Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen contre Secretary of State for the Home Department. C200/02) et cette solution n'est pas remise en cause dans l'arrêt Zambrano. Malgré tout, elle place les Etats membres qui admettent le droit du sol, sans autre condition, devant une source d'interrogations qui, au-delà de leur propre Etat, concernent la politique d'immigration de l'Union européenne.

Certains Etats, désireux d'éviter les facilités impliquées par l'arrêt, pourraient être tentés de - ou incités à- modifier leur droit de la nationalité dans le sens d'une restriction du droit du sol.

D'aucuns y verraient dès lors une perte de souveraineté.