

Citation suggérée : C. Warin, « Retour aux classiques : libertés fondamentales de circulation et de séjour », NACUE 2/2017, Blogdroiteuropéen, janvier 2018, <https://wp.me/p6OBGR-2ly>.

Retour aux classiques : libertés fondamentales de circulation et de séjour (août-décembre 2017)

Catherine Warin

Docteure en droit, Avocate au barreau de Luxembourg

A l'inverse d'un premier semestre 2017 sous le signe de la citoyenneté politique et sociale¹, le deuxième semestre est marqué par des développements jurisprudentiels en matière de libertés de circulation et de séjour des citoyens de l'Union ainsi que des membres de leur famille. Les arrêts de la Cour de justice sont peu nombreux, mais d'une grande richesse et d'une certaine complexité. Quant à la dimension politique de la citoyenneté de l'Union, elle aura au moins – modestement – figuré dans le Discours sur l'état de l'Union.

Mots clés : citoyenneté de l'Union, liberté de circulation, droit de séjour, travailleur salarié, travailleur non salarié, membres de la famille, démocratie représentative, démocratie participative

Les multiples facettes de l'arrêt *Petrea* en matière de liberté de circulation et de séjour

[CJUE \(1^{ère} ch.\), 14 septembre 2017, *Petrea*, n° C-184/16, EU:C:2017:684](#)

En octobre 2011, un ressortissant roumain est condamné en Grèce à une peine d'emprisonnement pour délit de vol en réunion. Il fait l'objet d'une décision d'éloignement au motif qu'il constitue une menace grave pour l'ordre public et la sécurité publique et il est inscrit au registre national des étrangers indésirables, ce qui a pour effet de lui interdire l'entrée sur le territoire jusqu'à 2018. M. Petrea signe un document déclarant qu'il renonce à tout recours contentieux. Il est éloigné vers la Roumanie en novembre 2011. Deux ans plus tard, il revient en Grèce, où il soumet une demande d'attestation d'enregistrement en tant que citoyen de l'Union, laquelle lui est délivrée le jour même. Par la suite, les autorités grecques, constatant qu'il fait l'objet d'une interdiction d'accès au territoire, lui retirent l'attestation et ordonnent son retour vers la Roumanie. M. Petrea introduit un recours contre cette décision devant le tribunal administratif de Thessalonique, en soulevant l'illégalité de la décision d'octobre 2011.

I – La confirmation du caractère déclaratif d'une attestation d'enregistrement délivrée à un citoyen de l'Union

La Cour relève que la délivrance d'une attestation d'enregistrement comme prévu par la directive 2004/38² n'est pas une décision constitutive de droits et n'a qu'un caractère déclaratif,

¹ Voir la précédente note d'actualité sur la citoyenneté de l'Union : Warin C., « Citoyenneté sociale et citoyenneté politique », NACUE 1/2017, Blogdroiteuropéen, octobre 2017, <http://wp.me/p6OBGR-2qm>.

² 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

constatant l'existence d'un droit que le citoyen tire directement du Traité. L'arrêt renvoie à l'affaire *Dias*³, dans laquelle la Cour avait jugé que l'absence de l'attestation d'enregistrement ne rend pas le séjour du citoyen de l'Union illégal. De même, la possession d'une telle attestation ne crée pas un droit de séjour et ne saurait « *fonder la confiance légitime de l'intéressé dans son droit à séjourner sur le territoire de l'Etat membre concerné*⁴ ». Ainsi, ni la directive 2004/38, ni le principe de protection de la confiance légitime ne s'opposent au retrait d'une attestation d'enregistrement délivrée par erreur.

En ce qui concerne la décision d'interdiction du territoire, il s'agit d'un cas particulier de décision d'éloignement prévue à l'article 28 de la directive 2004/38. L'article 32 de la même directive précise que les personnes en faisant l'objet peuvent en demander la levée dans un délai raisonnable, et en tout cas après trois ans à compter de son exécution, en justifiant d'un changement matériel des circonstances qui en avaient fondé l'adoption. Cependant, le paragraphe 2 de l'article 32 précise que ces personnes n'ont aucun droit d'accès au territoire de l'Etat membre concerné pendant l'examen de leur demande. La Cour en déduit que rien n'empêche les autorités d'adopter une décision de retour à l'égard d'un individu qui est revenu sur le territoire sans avoir au préalable demandé la levée de l'interdiction de territoire dont il fait l'objet. Les autorités n'ont alors pas à révéifier si les conditions prévues aux articles 27 et 28 de la directive (notamment la menace pour l'ordre public et la sécurité publique) sont remplies, puisque la mesure d'interdiction du territoire est encore en vigueur.

Par conséquent, la directive 2004/38 et le principe de protection de la confiance légitime ne s'opposent ni au retrait d'une attestation d'enregistrement délivrée à tort à un citoyen de l'Union qui était toujours sous le coup d'une interdiction du territoire, ni à une décision d'éloignement fondée sur le seul constat que la mesure d'interdiction du territoire était toujours en vigueur⁵. Notons (et regrettons ?) cependant que, malgré la demande du juge grec relative à la portée du principe de bonne administration, la Cour n'a pas jugé utile d'analyser l'apport de ce principe pour cette affaire.

II – L'application de la directive Retour à des citoyens de l'Union au regard du principe d'autonomie procédurale des Etats membres et du principe d'effectivité

Ensuite, l'application de dispositions procédurales de la directive Retour⁶ aux ressortissants d'Etats membres de l'Union pose-t-elle problème au regard du droit de l'Union ? Il est vrai que cette directive est conçue pour être appliquée aux ressortissants de pays tiers. Il n'y a cependant pas d'obstacle à ce que les Etats membres s'en inspirent pour organiser le retour de citoyens de l'Union. En effet, puisque la directive 2004/38 ne comporte aucune disposition à cet égard, la détermination des autorités compétentes pour adopter les différentes mesures qu'elle prévoit « *relève de l'autonomie procédurale des Etats membres*⁷. » En outre, le droit grec réserve l'application des mesures de transposition de la directive 2004/38 qui seraient plus favorables au citoyen de l'Union. Par conséquent, rien ne s'oppose à ce qu'une décision de retour d'un citoyen de l'Union soit adoptée par les mêmes autorités et selon la même procédure qu'une décision de retour visant un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier.

Puis, la juridiction grecque demande si le principe d'effectivité exige qu'un citoyen de l'Union sous le coup d'une décision de retour puisse se prévaloir de l'illégalité d'une décision

(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/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, et rectificatifs JO 2004, L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34).

³ CJUE, (3^{ème} ch.) 21 juillet 2011, *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498, point 48.

⁴ CJUE (1^{ère} ch.), 14 septembre 2017, *Petrea*, n° C-184/16, EU:C:2017:684, point 35.

⁵ CJUE (1^{ère} ch.), 14 septembre 2017, *Petrea*, n° C-184/16, EU:C:2017:684, point 49.

⁶ Directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348, p. 98).

⁷ CJUE (1^{ère} ch.), 14 septembre 2017, *Petrea*, n° C-184/16, EU:C:2017:684, point 53.

d'interdiction du territoire précédemment prise à son encontre. La Cour souligne que « *la fixation de délais raisonnables de recours dans l'intérêt de la sécurité juridique, qui protège à la fois le particulier et l'administration concernés, est compatible avec le droit de l'Union* », si tant est que l'intéressé a « *disposé de manière effective de la possibilité de contester en temps utile la décision initiale d'interdiction du territoire et de se prévaloir des dispositions de la directive 2004/38* »⁸, ce qui semble être le cas en l'espèce (et qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier).

III – Les droits linguistiques du citoyen de l'Union faisant l'objet d'une décision d'éloignement

Enfin, le juge grec demande si la directive 2004/38 exige qu'une décision de restriction de la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union soit notifiée à l'intéressé dans une langue qu'il comprend, alors même qu'il n'a pas introduit de demande en ce sens. La Cour relève que les travaux préparatoires à la directive visaient à intégrer la solution de l'arrêt *Adoui et Cornuaille*⁹ ; c'est pourquoi la notification à l'intéressé, selon l'article 30, doit être effectuée « *dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets* ». La Cour en déduit que la notification ne doit pas nécessairement être traduite dans la langue de l'intéressé, sans nous éclairer davantage sur la nature de l'obligation qui pèse sur les Etats membres en vertu de l'article 30.

L'arrêt *Gusa* précise l'étendue du droit de séjour d'un travailleur non salarié qui cesse son activité : à vulnérabilité égale, protection égale

[CJUE \(5^{ème} ch.\), 20 décembre 2017, *Gusa*, n° C-442/16, EU:C:2017:1004](#)

Un ressortissant roumain cesse son activité indépendante en Irlande à cause de la dégradation du contexte économique. Il demande à bénéficier d'une allocation pour demandeurs d'emploi, mais la demande est rejetée au motif qu'il n'est plus travailleur non salarié et n'a pas de droit de séjour en Irlande. Il s'agit alors pour la CJUE d'interpréter plusieurs éléments de l'article 7 de la directive 2004/38. Cette disposition accorde un droit de séjour d'une durée de plus de trois mois sur le territoire de l'Etat membre d'accueil à tout citoyen de l'Union qui est un travailleur salarié ou non salarié dans cet Etat membre. L'article 7 prévoit également les situations où le citoyen de l'Union qui n'exerce plus d'activité (salariée ou non) conserve néanmoins la qualité de travailleur salarié ou non salarié. C'est notamment le cas lorsque le citoyen de l'Union concerné « *se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an [...]* »¹⁰. Les autorités irlandaises déduisent de ce libellé qu'il ne s'applique pas aux personnes qui se trouvent en chômage involontaire après avoir exercé une activité non salariée.

La Cour rappelle à cette occasion sa méthode d'interprétation du droit multilingue qu'est le droit de l'Union. En effet, les versions française et anglaise de la disposition en cause pourraient étayer le raisonnement des autorités irlandaises, mais « *d'autres versions linguistiques de cette disposition, qui utilisent des formulations plus neutres, ne corroborent pas une telle interprétation* »¹¹. Or, les dispositions du droit de l'Union doivent « *être interprétées et appliquées de manière uniforme, à la lumière des versions établies dans toutes les langues de l'Union* », et sans qu'une version n'ait priorité sur les autres. En cas de disparité,

⁸ CJUE (1^{ère} ch.), 14 septembre 2017, *Petrea*, n° C-184/16, EU:C:2017:684, points 58 à 61.

⁹ CJUE, 18 mai 1982, *Adoui et Cornuaille*, C-115/81 et C-116/81, EU:C:1982:183, point 13.

¹⁰ Directive 2004/38, article 7, paragraphe 3, sous b).

¹¹ CJUE (5^{ème} ch.), 20 décembre 2017, *Gusa*, n° C-442/16, EU:C:2017:1004, point 33, se référant aux Conclusions de l'Avocat général Wathelet présentées le 26 juillet 2017, *Gusa*, C-442/16, EU:C:2017:607, points 48 et 49.

« la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément »¹². Ainsi, le multilinguisme justifie le recours à une méthode d'interprétation systémique et téléologique.

L'économie générale de la directive suggère que l'article 7 n'établit pas de distinction entre travailleur salarié et travailleur non salarié¹³. En outre, il ressort d'une analyse téléologique que la directive vise à renforcer « le droit fondamental et individuel de tous les citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ainsi que de faciliter l'exercice de ce droit [...] »¹⁴. Au regard de cet objectif, une différence de traitement entre travailleurs salariés et non-salariés est injustifiée. En effet, un travailleur non salarié contraint de cesser son activité « serait [...] susceptible de se trouver dans une situation de vulnérabilité comparable à celle d'un travailleur salarié licencié [...] »¹⁵ et aurait besoin de la même protection. Par conséquent, une personne ayant été contrainte de cesser son activité non salariée du fait d'un manque de travail après avoir exercé cette activité pendant plus d'un an peut bénéficier de la protection offerte par l'article 7 de la directive, à l'instar d'une personne ayant involontairement perdu son emploi salarié. A l'approche du Brexit, cette clarification est fort bienvenue pour les citoyens de l'Union exerçant une activité non salariée au Royaume-Uni¹⁶.

L'arrêt *Lounes* : nouvelle application de la notion de droit dérivé

[CJUE \(gr. Ch.\), 14 novembre 2017, *Lounes*, n° C-165/16, EU:C:2017:862](#)

Mme Lounes, ressortissante espagnole venue s'établir au Royaume-Uni pour ses études, a obtenu la nationalité britannique en 2009 tout en conservant sa nationalité espagnole. Elle épouse un ressortissant algérien, qui demande une carte de séjour en tant que membre de la famille d'un ressortissant de l'Espace économique européen (EEE). La demande est rejetée, les autorités britanniques considérant que Mme Lounes ne bénéficie plus des droits conférés par le droit britannique relatif aux membres de famille de ressortissants de l'EEE, ni par la directive 2004/38, puisqu'elle a acquis la nationalité britannique. Il s'agit alors d'évaluer l'applicabilité à ce cas de figure de la directive 2004/38 et de l'article 21 TFUE.

Il s'avère d'abord qu'en acquérant la nationalité britannique, Mme Lounes a changé de régime juridique et bénéficie d'un droit de séjour inconditionnel au Royaume-Uni. Par conséquent, la directive 2004/38 n'a plus vocation à régir son séjour dans ce pays et elle n'est plus une « bénéficiaire » au sens de la directive¹⁷. Son conjoint ne peut donc pas bénéficier d'un droit de séjour dérivé sur le fondement de la directive.

Cependant, il est de jurisprudence constante qu'un tel droit dérivé existe lorsque « le refus de sa reconnaissance serait de nature à porter atteinte, notamment, à [la] liberté [de circulation] ainsi qu'à l'exercice et à l'effet utile des droits que le citoyen de l'Union concerné tire de l'article 21, paragraphe 1, TFUE¹⁸ ». L'arrêt *Freitag* a établi qu'un rattachement au

¹² CJUE (5ème ch.), 20 décembre 2017, *Gusa*, n° C-442/16, EU:C:2017:1004, point 34, se référant à CJUE (gr. Ch.), 1^{er} mars 2016, *Alo et Osso*, C-443/14 et C-444/14, EU:C:2016:127, point 27.

¹³ CJUE (5ème ch.), 20 décembre 2017, *Gusa*, n° C-442/16, EU:C:2017:1004, points 35 à 37.

¹⁴ CJUE (5ème ch.), 20 décembre 2017, *Gusa*, n° C-442/16, EU:C:2017:1004, point 40.

¹⁵ CJUE (5ème ch.), 20 décembre 2017, *Gusa*, n° C-442/16, EU:C:2017:1004, point 43.

¹⁶ Voir en ce sens D. Kramer, « A right to reside for the unemployed self-employed : the case *Gusa* (C-442/16) », European Law Blog, 10 janvier 2018, <http://europeanlawblog.eu/2018/01/10/a-right-to-reside-for-the-unemployed-self-employed-the-case-gusa-c-444216/>.

¹⁷ CJUE (gr. ch.), 14 novembre 2017, *Lounes*, n° C-165/16, EU:C:2017:862, points 40 et 41.

¹⁸ CJUE, (gr. ch.), 13 sept. 2016, *Rendón Marin*, n° C-165/14, EU:C:2016:675. A propos de cet arrêt, cf. Warin C., « Citoyenneté de mouvement, citoyenneté en mouvement », NADMI 1/2017, part.1 Blogdroiteuropéen, février 2017, <http://wp.me/p6OBGR-1wO>.

droit de l'Union existe à l'égard de personnes ressortissantes d'un État membre et séjournant légalement sur le territoire d'un autre État membre dont elles possèdent également la nationalité¹⁹. Or, l'article 21, paragraphe 1, TFUE inclut le droit de mener une vie familiale normale dans l'Etat membre d'accueil, et l'acquisition de la nationalité de l'Etat membre d'accueil ne saurait priver le citoyen de l'Union de ce droit, « *sous peine de méconnaître l'effet utile de l'article 21, paragraphe 1, TFUE*²⁰ ». D'une part, parce que « *cela aboutirait à traiter ce ressortissant de la même manière qu'un citoyen de l'État membre d'accueil n'ayant jamais quitté celui-ci*²¹ ». D'autre part, parce que « *les droits conférés à un citoyen de l'Union par l'article 21, paragraphe 1, TFUE, y compris les droits dérivés dont jouissent les membres de sa famille, tendent [...] à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil* » et qu'il faut interpréter la disposition en ce sens.²² Par conséquent, l'article 21 accorde bien un droit de séjour dérivé en l'espèce, et ce droit ne doit pas être soumis à des conditions plus strictes que celles prévues par la directive 2004/38 pour l'octroi dudit droit à un ressortissant d'un État tiers membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui a exercé son droit de libre circulation en s'établissant dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité. Si cet arrêt apporte des précisions bienvenues à l'aube du Brexit, il illustre aussi la complexification et la contextualisation croissante de la jurisprudence en matière de citoyenneté européenne.

La place modeste des citoyens dans le Discours sur l'état de l'Union

La citoyenneté européenne n'a pas été au premier plan du [Discours sur l'état de l'Union](#) prononcé le 13 septembre 2017 par Jean-Claude Juncker²³. Celui-ci a tout de même évoqué la dimension politique de cette thématique: « *[...] au cours des prochains mois, nous devrions associer les parlements nationaux et la société civile au niveau national, régional et local aux travaux sur l'avenir de l'Europe. Au cours des trois dernières années, [...] les membres de la Commission ont rendu visite aux parlements nationaux à plus de 650 reprises. Ils ont participé à plus de 300 dialogues avec les citoyens dans plus de 80 villes dans 27 États membres. C'est pourquoi je soutiens l'idée du président Macron d'organiser des conventions démocratiques dans toute l'Europe en 2018.* »²⁴

Le président de la Commission a également fait référence aux citoyens de l'Union lorsqu'il a proposé de fusionner les postes de président de la Commission et de président du Conseil : « *(le) fait d'avoir un seul président refléterait mieux la véritable nature de notre Union européenne, à la fois comme Union des États et comme Union des citoyens.* » Il reste à voir comment les citoyens pourront être concrètement et durablement impliqués dans la dynamique politique que le président Juncker espère encore insuffler à l'Union.

¹⁹ CJUE (gr. ch.), 14 novembre 2017, *Lounes*, n° C-165/16, EU:C:2017:862, point 50 et CJUE (2^{ème} ch.), 8 juin 2017, *Freitag*, C-541/15, EU:C:2017:432, point 34.

²⁰ CJUE (gr. ch.), 14 novembre 2017, *Lounes*, n° C-165/16, EU:C:2017:862, point 53.

²¹ CJUE (gr. ch.), 14 novembre 2017, *Lounes*, n° C-165/16, EU:C:2017:862, point 54.

²² CJUE (gr. ch.), 14 novembre 2017, *Lounes*, n° C-165/16, EU:C:2017:862, points 56 à 59.

²³ Commission européenne, Président Jean-Claude Juncker, Discours sur l'état de l'Union prononcé le 13 septembre 2017 à Bruxelles.

²⁴ Cette idée est exposée en détail dans le [Rapport d'information n°482](#) sur les conventions démocratiques de refondation de l'Europe, déposé à l'Assemblée nationale par la Commission des affaires européennes et présenté par M. Herbillon et V. Gomez-Bassac (7 décembre 2017).