



COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Orientations sur le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(C/2023/1392)

Table des matières

1	Introduction	4
2	Bénéficiaires (articles 2 et 3 de la directive 2004/38/CE)	6
2.1	Le citoyen de l'Union	6
2.1.1	Règles générales	6
2.1.2	Ressortissants de retour dans leur État d'origine	6
2.1.3	Travailleurs frontaliers, travailleurs non salariés transfrontaliers et prestataires de services transfrontaliers	7
2.1.4	Personnes ayant une double nationalité	7
2.2	Membres de la famille et autres bénéficiaires	10
2.2.1	Considérations générales	10
2.2.2	Membres proches de la famille	10
2.2.3	Membres éloignés de la famille	16
2.2.4	Pièces justificatives attestant le lien de parenté avec le citoyen de l'Union	21
3	Droit de sortie et d'entrée (articles 4 et 5 de la directive 2004/38/CE)	22
3.1	Droit de sortie et d'entrée	22
3.1.1	Pour les ressortissants de l'Union européenne	22
3.1.2	Membres de la famille ressortissants de pays tiers	22
3.1.3	Exigences applicables aux documents de voyage	23
3.1.4	Format des cartes d'identité pour les citoyens de l'Union	23
3.1.5	Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen)	23
3.1.6	Documents de voyage manquants	23
3.1.7	Refus d'entrée/de sortie	24
3.2	Exemption de visa pour les membres de la famille ressortissants de pays tiers	24
3.3	Règles en matière de visas	26
4	Droit de séjour d'une durée maximale de trois mois (article 6 de la directive 2004/38/CE)	27
5	Droit de séjour de plus de trois mois pour les citoyens de l'Union et formalités administratives (articles 7, 8, 14 et 22 de la directive 2004/38/CE)	28
5.1	Les travailleurs salariés et non salariés	28
5.1.1	Définition des travailleurs salariés et non salariés	28
5.1.2	Maintien du statut de travailleur salarié ou non salarié	29
5.1.3	Citoyens de l'Union travaillant pour des organisations internationales ou ayant un statut diplomatique/consulaire	30
5.2	Étudiants et citoyens de l'Union n'exerçant pas d'activité économique	30
5.2.1	Ressources suffisantes	30
5.2.2	Assurance maladie complète	34

5.2.3	Étudiants	35
5.2.4	Responsables à titre principal de citoyens mineurs de l'Union	36
5.3	Pièces justificatives pour l'obtention d'un certificat d'enregistrement	36
5.4	Délais de traitement pour la délivrance des certificats d'enregistrement	37
5.5	Systèmes d'enregistrement de la population	37
6	Droit de séjour des demandeurs d'emploi [article 14, paragraphe 4, point b), de la directive 2004/38/CE]	38
7	Droit de séjour de plus de trois mois et formalités administratives pour les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers et droit de travailler (articles 7, 9 à 11, 22 et 23 de la directive 2004/38/CE)	39
7.1	Pièces justificatives pour la délivrance de cartes de séjour	39
7.2	Délais de traitement pour la délivrance des cartes de séjour	41
8	Maintien du droit de séjour des membres de la famille en cas de décès ou de départ du citoyen de l'Union et en cas de divorce, d'annulation du mariage ou de rupture d'un partenariat enregistré (article 12 et article 13 de la directive 2004/38/CE)	42
8.1	Situations donnant droit au maintien éventuel du droit de séjour	42
8.2	Droit conservé	42
8.3	Conditions de maintien du droit de séjour	42
9	Séjour permanent (articles 16 à 21 de la directive 2004/38/CE)	44
9.1	L'exigence de séjour légal	44
9.2	Calcul de la période ininterrompue de cinq ans de séjour légal	45
9.3	Perte du droit de séjour permanent	46
9.4	Documents justificatifs	46
9.5	Délais de traitement	47
10	Droit au travail (article 23 de la directive 2004/38/CE)	47
11	Droit à l'égalité de traitement (article 24 de la directive 2004/38/CE)	48
11.1	Droit à l'égalité d'accès à l'assistance sociale: contenu et conditions	49
11.1.1	Contenu de l'assistance sociale	49
11.1.2	Catégories de personnes ayant droit aux mêmes prestations d'assistance sociale que les ressortissants de l'État membre d'accueil	49
11.1.3	Catégories de personnes pouvant se voir refuser l'accès aux mêmes prestations d'assistance sociale que les ressortissants de l'État membre d'accueil	50
11.2	Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (UE) n° 492/2011	51
11.3	Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale	52
11.4	Droit à l'égalité d'accès aux soins de santé: contenu et conditions	54
12	Documents de séjour (articles 8, 10, 19, 20 et 25 de la directive 2004/38/CE)	55
12.1	Certificats d'enregistrement et documents attestant le séjour permanent des citoyens de l'Union (articles 8 et 19 de la directive 2004/38/CE et article 6 du règlement 2019/1157): format, informations minimales et durée de validité	55
12.2	Cartes de séjour et cartes de séjour permanent délivrées à des membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers (articles 10 et 20 de la directive 2004/38/CE et articles 7 et 8 du règlement 2019/1157): format et durée de validité	55
12.3	Nature et effets des documents de séjour (article 25 de la directive 2004/38/CE)	56
12.4	Statuts multiples de séjour/d'immigration de membres de la famille ressortissants d'un pays tiers	57

13	Restrictions au droit de circuler et de séjourner librement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (articles 27, 28 et 29 de la directive 2004/38/CE)	57
13.1	Limitations à l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique	58
13.1.1	Ordre public et sécurité publique	58
13.1.2	Comportement personnel et menace	59
13.1.3	Appréciation de la proportionnalité	61
13.1.4	Mesures préventives	64
13.2	Limitations à l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement pour des raisons de santé publique	65
14	Restrictions pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 15 de la directive 2004/38/CE)	67
15	Garanties procédurales (articles 30 et 33 de la directive 2004/38/CE)	68
16	Fraude et abus (article 35 de la directive 2004/38/CE)	70
16.1	Considérations générales	70
16.2	Fraude	71
16.3	Abus	71
16.4	Mariages de complaisance	72
16.5	Abus par les ressortissants de retour dans leur État d'origine	72
16.6	Mesures et sanctions contre les abus et fraudes	72
17	Publicité/diffusion d'informations (article 34 de la directive 2004/38/CE)	72
18	Droit de séjour des membres de la famille de ressortissants de retour dans leur État d'origine	73
19	<i>Jurisprudence Ruiz Zambrano</i>	76
19.1	Jouissance effective de l'essentiel des droits en tant que citoyens de l'Union	77
19.2	Relation de dépendance	78
19.3	Séjours sur la base de l'article 20 du TFUE et acquisition du statut de résident permanent	80
19.4	Sur la possibilité de limiter un droit de séjour dérivé fondé sur l'article 20 du TFUE	80

1 Introduction

L'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confère le statut de citoyen de l'Union à toute personne ayant la nationalité d'un État membre. En vertu de cette disposition, les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour»), la citoyenneté de l'Union «a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres» ⁽¹⁾.

L'article 21, paragraphe 1, du TFUE dispose que tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. Ces limitations et conditions sont énoncées dans la directive 2004/38/CE 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 (directive 2004/38/CE) ⁽²⁾. Étant donné que le TFUE consacre également la libre circulation des travailleurs (article 45), la liberté d'établissement (article 49) et la libre prestation de services (article 56), la directive 2004/38/CE donne également effet à ces libertés.

En outre, le droit de circuler et de séjourner librement est un droit fondamental consacré à l'article 45, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte des droits fondamentaux»).

Comme annoncé dans le rapport 2020 sur la citoyenneté ⁽³⁾, l'objectif du présent document d'orientation (ci-après la «présente communication») est de contribuer à une application plus efficace et uniforme de la législation sur la libre circulation dans l'ensemble de l'Union et d'offrir ainsi une plus grande sécurité juridique aux citoyens de l'Union qui exercent leurs droits à la libre circulation.

La présente communication porte principalement sur l'application de la directive 2004/38/CE.

En outre, il existe des circonstances dans lesquelles, bien que la directive 2004/38/CE ne s'applique pas directement aux faits d'une affaire spécifique, ses dispositions ont néanmoins été reconnues comme étant applicables, par analogie, en liaison avec les articles 20 et 21 du TFUE.

En outre, la Cour a reconnu dans son arrêt *Ruiz Zambrano* ⁽⁴⁾ que l'article 20 TFUE peut constituer une base spécifique pour accorder aux parents ressortissants de l'Union et aux personnes qui s'occupent d'enfants de l'Union un droit de séjour dérivé dans l'État membre dont ces enfants ont la nationalité, lorsque ceux-ci n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation.

Compte tenu de ces évolutions, la présente communication fournit donc également des orientations sur des applications spécifiques des articles 20 et 21 TFUE.

Le cas échéant, certaines orientations et références aux documents pertinents de la Commission européenne sur la libre circulation des travailleurs, des travailleurs non salariés et des prestataires de services sont également incluses.

La présente communication s'appuie sur les lignes directrices de 2009 destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE ⁽⁵⁾ ainsi que sur la communication de la Commission de 2013 intitulée «Libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille: cinq actions pour faire la différence» ⁽⁶⁾. Sauf disposition contraire de la présente communication, elle remplace également la communication de la Commission de 1999 relative aux mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Initialement dans l'affaire C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, point 31.

⁽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 (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

⁽³⁾ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Rapport sur la citoyenneté de l'Union 2020 Donner aux citoyens les moyens d'agir et protéger leurs droits, COM(2020) 730 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0730>

⁽⁴⁾ Affaire C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE 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, COM(2009) 313 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0313&qid=1674553368591>

⁽⁶⁾ COM(2013) 837 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52013DC0837>

⁽⁷⁾ COM(1999) 372 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A51999DC0372>

La présente communication vise également à fournir des orientations actualisées à toutes les parties intéressées et à soutenir le travail des autorités nationales, des juridictions et des praticiens du droit.

Lorsque des citations extraites du texte de la directive 2004/38/CE ou d'arrêts de la Cour contiennent des éléments de mise en évidence visuelle, cette mise en évidence a été ajoutée par la Commission.

Il est rappelé que la directive 2004/38/CE doit être interprétée et appliquée conformément aux droits fondamentaux, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale, le principe de non-discrimination, les droits de l'enfant et le droit à un recours effectif, tels qu'ils sont garantis dans la Charte des droits fondamentaux et la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), selon le cas ⁽⁸⁾. En outre, dans le cadre des droits de l'enfant, les États membres doivent toujours, lors de la mise en œuvre de la directive 2004/38/CE, tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale, comme le prévoient la Charte des droits fondamentaux et la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

Dans ce contexte, lorsqu'elles appliquent le principe de non-discrimination, les autorités nationales accordent – entre autres, mais pas exclusivement – une attention particulière aux personnes issues d'une minorité ethnique ou raciale et tiennent compte des instruments pertinents – voir, par exemple, la directive sur l'égalité raciale ⁽⁹⁾, le plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025 ⁽¹⁰⁾ et le cadre stratégique de l'UE en faveur des Roms ⁽¹¹⁾, qui ont été présentés par la Commission, ainsi que la recommandation du Conseil de 2021 sur les Roms ⁽¹²⁾.

La Commission rappelle également aux États membres que ces droits fondamentaux, en particulier le droit à la vie privée et familiale, les droits de l'enfant et l'interdiction de toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, protègent de la même manière les citoyens LGBTIQ ⁽¹³⁾ et les membres de leur famille. Dans sa stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ, la Commission a annoncé que la présente communication refléterait la diversité des familles et contribuerait à faciliter l'exercice des droits à la libre circulation pour toutes les familles, y compris les familles arc-en-ciel. La présente communication soutiendra l'application rigoureuse, par les autorités nationales, des règles en matière de libre circulation – indépendamment de l'orientation sexuelle, de l'identité/expression de genre et des caractéristiques sexuelles, conformément à la stratégie de la Commission en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025 ⁽¹⁴⁾.

Étant donné que la directive 2004/38/CE est intégrée dans l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), la présente communication est également pertinente pour l'interprétation et l'application de la directive 2004/38/CE dans les relations avec l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège ⁽¹⁵⁾. Les références à l'UE, à l'Union européenne ou à l'Union devraient donc s'entendre comme couvrant également ces États et leurs ressortissants, le cas échéant.

La présente communication est uniquement un document d'orientation. Seul le texte de la législation de l'Union, tel qu'interprété par la Cour, a force de loi. La présente communication tient compte des arrêts de la Cour publiés jusqu'au 2 octobre 2023 et les orientations proposées pourront être modifiées ultérieurement en fonction de l'évolution de la jurisprudence de la Cour.

Les points de vue exprimés dans le présent document ne peuvent préjuger de la position que la Commission pourrait être amenée à adopter devant la Cour. Les informations présentées sont de nature générale et ne s'adressent pas à des personnes ou des entités spécifiques. Ni la Commission ni quiconque agissant en son nom ne sont responsables de l'usage qui pourrait être fait de ces informations.

⁽⁸⁾ Voir, par exemple, les affaires suivantes:

— affaire C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, points 47 à 50,
— affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, points 64 à 67,
— affaires C-482/01 et C-493/01, Orfanopoulos et Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, points 97 et 98, et
— affaire C-127/08, Metock, ECLI:EU:C:2008:449, point 79.

⁽⁹⁾ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (JO L 180 du 19.7.2000, p. 22).

⁽¹⁰⁾ COM(2020) 565 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0565>

⁽¹¹⁾ COM(2020) 620 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=COM:2020:620:FIN>

⁽¹²⁾ Recommandation du Conseil du 12 mars 2021 sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms, JO C 93 du 19.3.2021, p. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_093_R_0001

⁽¹³⁾ Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, non binaires, intersexuées et queer.

⁽¹⁴⁾ COM(2020) 698 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>

⁽¹⁵⁾ Décision 158/2007 du Comité mixte de l'EEE du 7 décembre 2007 (JO L 124 du 8.5.2008, p. 20).

2 Bénéficiaires (articles 2 et 3 de la directive 2004/38/CE)

2.1 Le citoyen de l'Union

2.1.1 Règles générales

La directive 2004/38/CE ⁽¹⁶⁾ ne s'applique qu'aux citoyens de l'Union qui se rendent ou séjournent dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité, ainsi qu'aux membres de leur famille qui les accompagnent ou les rejoignent.

Exemple:

T., ressortissante de pays tiers, réside dans un État membre. Elle souhaite que son conjoint, également ressortissant de pays tiers, l'y rejoigne. Étant donné qu'aucun citoyen de l'Union n'est impliqué, le couple ne peut pas bénéficier des droits prévus par la directive 2004/38/CE.

Les citoyens de l'Union résidant dans l'État membre dont ils ont la nationalité ne bénéficient pas en principe des droits conférés par la législation de l'Union relative à la libre circulation des personnes, et les membres de leur famille ressortissants de pays tiers sont soumis à la réglementation nationale en matière d'immigration ⁽¹⁷⁾.

Exemples:

— *P. réside dans l'État membre dont il a la nationalité. Il n'a jamais résidé dans un autre État membre. S'il souhaite faire venir sa conjointe ressortissante de pays tiers, le couple ne peut bénéficier des droits énoncés dans la directive 2004/38/CE, et il appartient au seul État membre concerné de fixer les règles en ce qui concerne le droit des conjoints de pays tiers de rejoindre ses nationaux.*

— *L. possède la nationalité de l'État membre A. Il vit dans un pays tiers depuis cinq ans. Il se rend désormais dans l'État membre B où il a l'intention de s'installer – la directive 2004/38/CE s'applique.*

Toutefois, comme expliqué plus en détail ci-dessous, les citoyens de l'Union qui rentrent dans leur État membre de nationalité après avoir séjourné dans un autre État membre ⁽¹⁸⁾ et, dans certains cas, les citoyens de l'Union qui ont exercé leur droit à la libre circulation dans un autre État membre sans y séjourner ⁽¹⁹⁾ (par exemple, en fournissant des services dans un autre État membre sans y séjourner) bénéficient également des règles en matière de libre circulation des personnes (voir les sections 2.1.2 – Ressortissants de retour dans leur État d'origine et 2.1.3 – Travailleurs frontaliers, travailleurs non salariés transfrontaliers et prestataires de services transfrontaliers). Des règles spécifiques s'appliquent aussi aux personnes ayant une double nationalité (voir la section 2.1.4 – Personnes ayant une double nationalité).

2.1.2 Ressortissants de retour dans leur État d'origine

La Cour a jugé que le droit de l'Union non seulement s'applique et confère des droits aux citoyens de l'Union qui exercent leur droit de circuler et de séjourner librement dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité, mais qu'il s'applique également aux citoyens de l'Union qui retournent dans l'État membre dont ils ont la nationalité après avoir exercé leur droit de libre circulation en séjournant dans un autre État membre ⁽²⁰⁾.

Alors que l'entrée et le séjour des citoyens de l'Union dans l'État membre dont ils ont la nationalité sont régis par le droit national, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union de retour dans son État d'origine peuvent se voir accorder un droit de séjour dérivé dans l'État membre dont ce citoyen de l'Union a la nationalité sur la base des règles relatives à la libre circulation des personnes. Toutefois, comme développé par la jurisprudence, cette possibilité est subordonnée au respect de conditions expliquées plus en détail à la section 18 – Droit de séjour des membres de la famille de ressortissants de retour dans leur État d'origine.

⁽¹⁶⁾ Article 3, paragraphe 1.

⁽¹⁷⁾ voir la section 19 – Ruiz Zambrano case law

⁽¹⁸⁾ Affaire C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296, et affaire C-291/05, Eind, EU:C:2007:771.

⁽¹⁹⁾ Affaire C-60/00, Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽²⁰⁾ Affaire C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296, affaire C-224/98, D'Hoop, ECLI:EU:C:2002:432, affaire C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, affaire C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771, affaire C-456/12, O. et B., ECLI:EU:C:2014:135, affaire C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570 ou affaire C-230/17, Deha Altiner et Ravn, ECLI:EU:C:2018:497.

2.1.3 **Travailleurs frontaliers, travailleurs non salariés transfrontaliers et prestataires de services transfrontaliers**

a) **Lorsque les travailleurs frontaliers ou les travailleurs non salariés transfrontaliers ont une nationalité autre que celle de leur État membre de résidence**

Les travailleurs frontaliers sont des travailleurs de l'Union qui ne résident pas dans l'État membre où ils travaillent et les travailleurs non salariés transfrontaliers sont des citoyens de l'Union qui exercent une activité non salariée dans un État membre, mais résident dans un autre État membre.

Lorsqu'ils possèdent une nationalité autre que celle de leur État membre de résidence, ils sont couverts par le droit de l'Union dans les deux pays (en tant que travailleurs mobiles/non salariés dans l'État membre d'emploi ou d'activité non salariée et, sur la base de la directive 2004/38/CE, en tant que personnes subvenant à leurs besoins dans l'État membre de résidence).

b) **Lorsque les travailleurs frontaliers ou les prestataires de services transfrontaliers résident dans l'État membre dont ils ont la nationalité**

Les prestataires de services transfrontaliers et les travailleurs frontaliers résidant dans leur État membre de nationalité ne sont pas couverts par la directive 2004/38/CE, mais ils peuvent se fonder respectivement sur les articles 56 et 45 TFUE. Plus précisément, pour les prestataires de services de l'Union qui sont établis dans l'État membre dont ils ont la nationalité, mais qui fournissent des services à des destinataires établis dans d'autres États membres, la Cour a jugé, dans l'affaire *Carpenter* ⁽²¹⁾, qu'ils peuvent se prévaloir de la libre prestation de services (article 56 TFUE) pour obtenir un droit de séjour dans l'État membre dont ils ont la nationalité pour leur conjoint. En effet, bien que la directive 2004/38/CE ne s'applique pas dans un tel cas, la Cour a considéré qu'un droit de séjour dérivé pouvait être conféré si le refus d'un tel droit décourage les prestataires de services de l'Union d'exercer leurs droits ⁽²²⁾. La jurisprudence *Carpenter* a été étendue pour couvrir, sur la base de la libre circulation des travailleurs (article 45 TFUE), la situation des citoyens de l'Union qui sont des travailleurs frontaliers résidant dans l'État membre dont ils ont la nationalité ⁽²³⁾.

Cela signifie que, dans chaque situation spécifique, il convient d'apprécier si l'octroi d'un droit de séjour dérivé au membre de la famille d'un citoyen de l'Union est nécessaire pour «garantir l'exercice effectif par ce dernier de la liberté fondamentale» (libre circulation des travailleurs ou libre prestation des services) ⁽²⁴⁾. Il appartient donc aux autorités compétentes de déterminer si un refus découragerait un citoyen de l'Union d'exercer effectivement ces libertés ⁽²⁵⁾.

2.1.4 **Personnes ayant une double nationalité**

Il existe une jurisprudence qui permet de déterminer les cas dans lesquels une personne ayant une double nationalité et les membres de sa famille relèvent de la directive 2004/38/CE et les cas dans lesquels leur situation est régie par le droit national.

a) **Personnes ayant une double nationalité UE/UE ou celles ayant une double nationalité UE/non-UE résidant dans un État membre autre que celui dont elles ont la nationalité**

Ces personnes ayant une double nationalité sont couvertes par le champ d'application personnel de la directive 2004/38/CE.

Exemples:

- A. possède la nationalité de l'État membre A et de l'État membre B et réside dans l'État membre C. A. est couvert par le champ d'application personnel de la directive 2004/38/CE.
- L. possède la nationalité de l'État membre A. Elle possède également la nationalité d'un pays tiers. Elle réside dans l'État membre B. L. est couverte par le champ d'application personnel de la directive 2004/38/CE.

⁽²¹⁾ Affaire C-60/00, *Carpenter*, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽²²⁾ Affaire C-457/12, S. et G., ECLI:EU:C:2014:136.

⁽²³⁾ Affaire C-457/12, S. et G., ECLI:EU:C:2014:136, point 40.

⁽²⁴⁾ Affaire C-457/12, S. et G., ECLI:EU:C:2014:136, point 42.

⁽²⁵⁾ Affaire C-457/12, S. et G., ECLI:EU:C:2014:136, point 42.

b) **Personnes ayant une double nationalité UE/UE, que ce soit par naissance ou par naturalisation, qui ont déménagé pour séjourner dans un État membre dont elles ont la nationalité**

Les citoyens de l'Union qui déménagent pour séjourner dans un État membre dont ils ont la nationalité ne bénéficient pas de la directive 2004/38/CE et leur séjour est régi par le droit interne de l'État membre d'accueil. Toutefois, ceux qui ont exercé leurs droits à la libre circulation au titre de l'article 21 TFUE en déménageant pour séjourner dans l'État membre d'accueil dont ils possèdent également la nationalité ont le droit de continuer à y mener une vie familiale normale, avec les membres de leur famille. La directive 2004/38/CE s'applique donc, par analogie, aux membres de leur famille ⁽²⁶⁾.

Exemples:

- Y. possède à la fois la nationalité de l'État membre A et celle de l'État membre B depuis sa naissance. Elle a séjourné dans l'État membre A jusqu'en 2020. En 2020, elle s'est installée dans l'État membre B avec son conjoint ressortissant de pays tiers. Elle travaille depuis lors dans l'État membre B. Dans l'État membre B, Y. n'est pas couverte par le champ d'application personnel de la directive 2004/38/CE. Son séjour est régi par le droit interne. Toutefois, la directive 2004/38/CE s'applique, par analogie, à son conjoint.
- Z. possède la nationalité de l'État membre A depuis sa naissance. En 2010, il a déménagé dans l'État membre B où il séjournait conformément aux conditions fixées par la directive 2004/38/CE. En 2017, il a acquis la nationalité de l'État membre B tout en conservant sa nationalité de l'État membre A et n'est donc plus couvert dans l'État membre B par le champ d'application personnel de la directive 2004/38/CE. En 2020, il s'est marié avec un ressortissant de pays tiers. La directive 2004/38/CE s'applique, par analogie, à son conjoint.

c) **Personnes ayant une double nationalité UE/non-UE qui sont arrivées dans l'État membre d'accueil en tant que ressortissantes de pays tiers, ont été naturalisées ultérieurement, après quoi le pays dont ils avaient initialement la nationalité a adhéré à l'Union**

Ayant obtenu la nationalité de leur État membre d'accueil, ces citoyens ne deviennent pas bénéficiaires de la directive 2004/38/CE dans l'État membre d'accueil du seul fait que l'autre État dont ils ont la nationalité rejoint l'Union. Leur séjour dans l'État membre d'accueil reste régi par le droit interne de l'État membre d'accueil.

Toutefois, étant donné qu'ils sont – dès l'adhésion à l'Union de l'autre État dont ils ont la nationalité – ressortissants d'un État membre et séjournent légalement sur le territoire d'un autre État membre, leur situation relève du champ d'application du droit de l'Union ⁽²⁷⁾. Ils jouissent, sur la base de l'article 21 TFUE, du droit de mener une vie familiale normale, avec les membres de leur famille, dans l'État membre d'accueil. La directive 2004/38/CE s'applique donc, par analogie, aux membres de leur famille ⁽²⁸⁾.

Exemple:

M. possède la nationalité de l'État A (pays tiers) depuis sa naissance. Jusqu'en 2007, elle séjournait dans l'État A. En 2007, elle s'est installée dans l'État membre B où elle séjournait en tant que travailleuse non salariée. En 2009, elle s'est mariée avec une ressortissante de pays tiers. Jusqu'en 2012, elle séjournait en tant que ressortissante d'un pays tiers conformément au droit national de l'État membre B. En 2012, elle a acquis la nationalité de l'État membre B et est devenue citoyenne de l'Union (personne ayant une double nationalité UE/non-UE). En 2013, l'État A a adhéré à l'Union et M. est devenue une personne ayant la double nationalité UE/UE. Le séjour de M. dans l'État membre B n'est pas couvert par la directive. Toutefois, la directive 2004/38/CE s'applique, par analogie, à son épouse.

⁽²⁶⁾ Voir, par exemple, parmi les affaires ayant trait à la naturalisation, l'affaire C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, points 51, 52 et 61, et l'affaire C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, point 34.

⁽²⁷⁾ Affaire C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, point 34, dans laquelle la Cour a constaté l'existence d'un lien avec le droit de l'Union à l'égard de personnes ressortissantes d'un État membre et séjournant légalement sur le territoire d'un autre État membre dont ils ont également la nationalité.

⁽²⁸⁾ Affaire C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, point 34, lue en liaison avec
 — l'affaire C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, points 51 et 61,
 — les affaires C-424/10 et C-425/10, Ziolkowski et Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, et
 — les affaires C-147/11 et C-148/11, Czop et Punakova, ECLI:EU:C:2012:538.

- d) **Personnes ayant une double nationalité UE/non UE, arrivées dans l'État membre d'accueil en tant que ressortissantes d'un pays tiers, après quoi le pays dont elles avaient initialement la nationalité a adhéré à l'Union, et naturalisées par la suite dans l'État membre d'accueil**

En l'absence de disposition transitoire concernant l'application au nouvel État membre des dispositions juridiques de l'Union relatives à la libre circulation des personnes dans l'acte d'adhésion correspondant, ces citoyens peuvent, **dès l'adhésion à l'Union de l'État dont ils ont initialement la nationalité**, se prévaloir des dispositions de la directive 2004/38/CE en ce qui concerne les périodes de séjour antérieures à l'adhésion, à condition qu'ils remplissent les conditions pertinentes pendant leur séjour dans l'État membre d'accueil en tant que ressortissants de pays tiers. Les dispositions de la directive 2004/38/CE peuvent s'appliquer aux effets actuels et futurs de situations touchant ces citoyens et des membres de leur famille survenues avant l'adhésion ⁽²⁹⁾.

Toutefois, **une fois qu'ils obtiennent la nationalité de l'État membre d'accueil**, ces citoyens ne bénéficient plus de la directive 2004/38/CE et leur séjour est régi par le droit interne de l'État membre d'accueil. Cependant, étant donné qu'ils ont exercé leurs droits de libre circulation au titre de l'article 21 du TFUE dans l'État membre d'accueil dont ils possèdent désormais également la nationalité, ils bénéficient du droit de mener une vie familiale normale dans cet État membre, avec les membres de leur famille. La directive 2004/38/CE s'applique donc, par analogie, aux membres de leur famille ⁽³⁰⁾.

Exemple:

L. possède la nationalité de l'État A (pays tiers) depuis sa naissance. Jusqu'en 2007, il résidait dans l'État A. Depuis 2009, il réside dans l'État membre B en tant que travailleur. En 2013, l'État A a adhéré à l'Union. En 2014, L. a acquis la nationalité de l'État membre B (et a acquis une double nationalité UE/UE). En 2022, sa mère à charge, qui est ressortissante d'un pays tiers, souhaite le rejoindre dans l'État membre B. Après que L. a obtenu la nationalité de l'État membre B, son séjour dans l'État membre B n'est plus couvert par la directive 2004/38/CE. Toutefois, la directive 2004/38/CE s'applique, par analogie, à sa mère à charge.

- e) **Personnes ayant une double nationalité UE/UE qui ont toujours résidé dans l'un des États membres dont elles ont la nationalité et qui n'ont jamais exercé leur droit à la libre circulation**

Ces citoyens ne sont pas couverts par la directive 2004/38/CE ⁽³¹⁾. Il s'agit là d'une situation purement interne.

Exemple:

– Y. possède à la fois la nationalité de l'État membre A et celle de l'État membre B depuis sa naissance. Elle est mariée à un ressortissant d'un pays tiers. Elle a toujours résidé dans l'État membre A. La directive 2004/38/CE ne s'applique pas à leur séjour dans l'État membre A.

- f) **Personnes ayant une double nationalité UE/non-UE, arrivées dans l'État membre d'accueil en tant que ressortissantes de pays tiers et naturalisées par la suite dans l'État membre d'accueil**

Ces citoyens ne sont pas couverts par la directive 2004/38/CE. Il s'agit là d'une situation purement interne.

Exemple:

Y. est ressortissant d'un pays tiers. Il réside dans l'État membre A depuis 2015. En 2020, L. a acquis la nationalité de l'État membre A. En 2022, sa fille de 16 ans, ressortissante d'un pays tiers, souhaite le rejoindre dans l'État membre A. La directive 2004/38/CE ne s'applique pas à leur séjour dans l'État membre A.

⁽²⁹⁾ Affaires C-424/10 et C-425/10, Ziolkowski et Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, et affaires C-147/11 et C-148/11, Czop et Punakova, ECLI:EU:C:2012:538.

⁽³⁰⁾ Affaire C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, points 51 et 61.

⁽³¹⁾ Affaire C-434/09, McCarthy, ECLI:EU:C:2011:277, points 36 à 43.

2.2 Membres de la famille et autres bénéficiaires

2.2.1 Considérations générales

Les membres de la famille tels que définis dans la directive 2004/38/CE (même s'ils ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union) sont couverts par la directive 2004/38/CE.

Le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union n'aurait aucun effet utile sans des dispositions d'accompagnement garantissant que les citoyens de l'Union peuvent être accompagnés de leur famille ⁽³²⁾. La directive 2004/38/CE confère donc aux membres de la famille des citoyens de l'Union un droit dérivé à la libre circulation.

En principe, la directive 2004/38/CE ne s'applique qu'aux citoyens de l'Union qui se rendent dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité ou qui y résident déjà (c'est-à-dire que le citoyen de l'Union exerce ou a déjà exercé son droit à la libre circulation) ⁽³³⁾. Cela signifie que, pour déterminer si un membre de la famille est couvert par la directive 2004/38/CE, il convient tout d'abord d'analyser si le citoyen de l'Union lui permettant de se prévaloir de droits se trouve dans une situation couverte par la directive.

En ce qui concerne la preuve du statut, la Cour a précisé que «les autorités administratives et judiciaires d'un État membre sont tenues de respecter les certificats et actes analogues relatifs à l'état des personnes qui émanent des autorités compétentes des autres États membres, à moins que leur exactitude ne soit sérieusement ébranlée par des indices concrets se rapportant au cas individuel en cause» ⁽³⁴⁾. Cela s'applique aux documents concernant un citoyen de l'Union ou attestant d'un lien de parenté avec un citoyen de l'Union. Cette acceptation ne nécessite pas de reconnaissance formelle des liens de parenté dans le droit des autres États membres ⁽³⁵⁾. Cela s'applique également aux fins de la directive 2004/38/CE. Les liens tels que les mariages homosexuels et l'homoparentalité, dûment attestés par un certificat délivré par un État membre, doivent donc être acceptés par les autres États membres aux fins de la directive 2004/38/CE et du droit de l'Union, même si ces liens ne sont pas légalement prévus par le droit national ⁽³⁶⁾. Des exigences prévues par le droit de l'État membre d'accueil, parmi lesquelles figure la possession d'un acte de naissance établi en vertu d'une telle loi, ne sauraient être imposées pour l'exercice des droits tirés du droit de l'Union par les couples homosexuels et leurs enfants ⁽³⁷⁾.

2.2.2 Membres proches de la famille

Les membres «proches» de la famille, énumérés à l'article 2, point 2), de la directive 2004/38/CE, bénéficient d'un droit automatique d'entrée et de séjour, quelle que soit leur nationalité. Les personnes suivantes sont inscrites sur la liste figurant à l'article 2, point 2):

- le conjoint;
- le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage;
- les descendants directs qui sont âgés de moins de 21 ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé ci-dessus;
- les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire tel que visé ci-dessus.

⁽³²⁾ Voir les considérants 5 et 6 de la directive 2004/38/CE.

⁽³³⁾ Voir toutefois section 2.1 – *The EU citizen*, qui explique d'autres situations dans lesquelles la directive 2004/38/CE pourrait être applicable.

⁽³⁴⁾ Affaire C-336/94, Dafeki, ECLI:EU:C:1997:579, point 19, et affaire C-731/21, Caisse nationale d'assurance pension, ECLI:EU:C:2022:969.

⁽³⁵⁾ Conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire C-490/20, VMA, EU:C:2021:296, point 160.

⁽³⁶⁾ Toutefois, des règles spécifiques s'appliquent aux partenariats enregistrés. Ceux-ci sont couverts par la directive 2004/38/CE si la législation de l'État membre d'accueil considère les partenariats enregistrés comme équivalents au mariage et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil.

⁽³⁷⁾ Affaire C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008.

Les «membres de la famille» couverts par la directive 2004/38/CE correspondent aux «membres de la famille» couverts par le règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs ⁽³⁸⁾. Cela signifie que les membres de la famille de travailleurs salariés et non salariés bénéficient non seulement de l'application des dispositions de la directive 2004/38/CE, mais aussi de l'application des dispositions du règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union ⁽³⁹⁾ (voir la section 11.2 – *Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (UE) n° 492/2011* pour de plus amples informations).

Outre les personnes énumérées à l'article 2, point 2), de la directive 2004/38/CE, il ressort de la jurisprudence que les ressortissants de pays tiers qui ont la charge principale de citoyens de l'Union mineurs exerçant des droits à la libre circulation (qui ne sont pas à charge du citoyen de l'Union mineur, mais sont les personnes qui ont la charge des citoyens de l'Union mineurs) doivent se voir reconnaître un droit de séjour dans l'État membre d'accueil, étant donné que, si tel n'était pas le cas, le droit de séjour de l'enfant serait privé de tout effet utile (voir la section 2.2.2.5 – *Responsables à titre principal de citoyens mineurs de l'Union*).

2.2.2.1 Conjoints

Les mariages valablement contractés dans un pays doivent en principe être reconnus aux fins de l'application de la directive 2004/38/CE. Les **mariages forcés**, dans lesquels l'une des parties ou les deux sont mariées sans leur consentement ou contre leur volonté, ne sont protégés ni par le droit international ⁽⁴⁰⁾ ni par le droit de l'Union. Il convient d'établir une distinction, d'une part, entre mariages forcés et **mariages arrangés**, contractés par les deux parties de leur libre et plein consentement, bien qu'un tiers ait déterminé le choix du partenaire et, d'autre part, entre mariages forcés et mariages de complaisance, définis à la section 16.4 – *Mariages de complaisance*.

Les États membres ne sont pas tenus de reconnaître les mariages polygames ⁽⁴¹⁾, contractés légalement dans un pays tiers, qui peuvent être contraires à leur ordre juridique interne ⁽⁴²⁾, et ce sans préjudice de l'obligation de tenir dûment compte de l'intérêt supérieur des enfants issus de ces mariages.

La Cour a précisé dans l'affaire *Coman* que le terme «conjoint» au sens de la directive 2004/38/CE est neutre du point de vue du genre et inclut les conjoints dans les mariages homosexuels ⁽⁴³⁾. Le droit de l'Union s'oppose donc à ce que les autorités d'un État membre refusent le droit d'entrée et de séjour au conjoint de même sexe d'un citoyen de l'Union en raison de la non-reconnaissance d'un mariage homosexuel dans l'État membre. Dans son arrêt, la Cour s'est spécifiquement référée aux mariages homosexuels conclus dans l'État membre d'accueil.

La Cour a également précisé dans l'affaire *Coman* qu'un conjoint de même sexe, en tant que membre de la famille d'un citoyen mobile de l'Union, doit jouir de droits d'entrée et de séjour et de tous les droits découlant du droit de l'Union ⁽⁴⁴⁾ (tels que le droit de travailler et le droit à l'égalité de traitement ⁽⁴⁵⁾). La reconnaissance obligatoire du conjoint en tant que membre de la famille dans le contexte de la libre circulation suffit. Le mariage homosexuel ne doit pas impérativement être reconnu dans le droit national (pour de plus amples informations, voir la section 2.2.1 – *Considérations générales* et section 2.2.4 – *Pièces justificatives attestant le lien de parenté avec le citoyen de l'Union*).

Dans l'affaire *Coman*, la Cour n'a pas limité son analyse aux dispositions relatives à la libre circulation. Elle a également analysé les dispositions de la directive 2004/38/CE à la lumière du droit fondamental au respect de la vie privée et familiale garanti par la Charte des droits fondamentaux et tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme. Sur cette base, la Cour a conclu qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la relation entretenue par un couple homosexuel est susceptible de relever de la notion de «vie privée» ainsi que de celle de «vie familiale» au même titre que celle d'un couple de sexe opposé se trouvant dans la même situation». ⁽⁴⁶⁾ La protection de la vie privée et de la vie familiale est un élément important à prendre en considération pour assurer l'exercice des droits à la libre circulation par les couples dont l'un des membres est LGBTIQ.

⁽³⁸⁾ Affaires C-401/15 à C-403/15, *Depesme e.a.*, ECLI:EU:C:2016:955, point 51.

⁽³⁹⁾ Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JO L 141 du 27.5.2011, p. 1).

⁽⁴⁰⁾ Entre autres, article 16, paragraphe 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme ou article 16, paragraphe 1, point b), de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

⁽⁴¹⁾ Il convient de noter que l'article 2, point 2) a), fait référence au «conjoint» au singulier.

⁽⁴²⁾ Cour européenne des droits de l'homme, *Alilouch El Abasse c. Pays-Bas*, requête n° 14501/89, arrêt du 6 janvier 1992.

⁽⁴³⁾ Affaire C-673/16, *Coman*, ECLI:EU:C:2018:385, points 35, 48 à 51 et 56.

⁽⁴⁴⁾ Affaire C-673/16, *Coman*, ECLI:EU:C:2018:385, point 45.

⁽⁴⁵⁾ Pour de plus amples informations, voir la section 10 – *Droit au travail (article 23 de la directive 2004/38/CE)* et section 11 – *Droit à l'égalité de traitement (article 24 de la directive 2004/38/CE)*.

⁽⁴⁶⁾ Affaire C-673/16, *Coman*, ECLI:EU:C:2018:385, point 50.

La Cour a également précisé que, pour bénéficier d'un droit de séjour dans l'État membre d'accueil, les conjoints doivent vivre dans le même État membre d'accueil, mais qu'il n'y a pas d'obligation pour les conjoints de vivre ensemble au même domicile ⁽⁴⁷⁾.

En outre, une relation matrimoniale ne peut être considérée comme dissoute tant qu'elle n'a pas été résiliée par l'autorité compétente, même si les conjoints vivent séparément ⁽⁴⁸⁾.

2.2.2.2 Partenaires enregistrés

Il n'existe actuellement aucune jurisprudence interprétant l'article 2, point 2) b), de la directive 2004/38/CE.

Pour qu'un partenaire enregistré soit considéré comme un «membre proche de la famille», le partenariat enregistré doit remplir les trois conditions exposées ci-après.

a) **Le partenariat enregistré doit être conclu «sur la base de la législation d'un État membre»**

Les partenariats enregistrés conclus en dehors de l'Union ne sont pas couverts par la directive 2004/38/CE.

b) **L'État membre d'accueil considère les partenariats enregistrés comme équivalents au mariage**

Un État membre d'accueil qui ne prévoit pas de partenariat enregistré en vertu de sa législation nationale n'est pas tenu de reconnaître un partenariat enregistré conclu dans un autre État membre comme équivalent au mariage.

c) **Le partenariat enregistré respecte les conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil**

Les États membres bénéficient d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils définissent les partenariats enregistrés qu'ils considèrent comme équivalents à des mariages. Un partenariat enregistré particulier pourrait donc être reconnu dans un État membre aux fins de la mise en œuvre de la directive 2004/38/CE, mais pas dans un autre État membre.

Afin de renforcer la sécurité juridique, la Commission invite chaque État membre à publier sur le site web Your Europe ⁽⁴⁹⁾ une liste des partenariats enregistrés conclus dans d'autres États membres qu'il considère comme équivalents au mariage et à tenir cette liste à jour.

Si un partenariat enregistré ne remplit pas ces trois conditions, il convient d'apprécier le droit potentiel d'entrée et de séjour du partenaire au regard de l'article 3, paragraphe 2, point b), de la directive 2004/38/CE.

Exemple:

T. est un ressortissant d'un pays tiers et P. est un citoyen de l'Union qui possède la nationalité de l'État membre A. En 2020, T. et P. ont conclu un partenariat enregistré sur la base de la législation de l'État membre A. Ils ont maintenant l'intention de déménager dans l'État membre B, qui ne prévoit pas de partenariat enregistré en vertu de sa législation nationale. L'État membre B n'est pas tenu de reconnaître le partenariat enregistré. Toutefois, un droit potentiel d'entrée et de séjour de T. devrait faire l'objet d'une appréciation au regard de l'article 3, paragraphe 2, point b), de la directive 2004/38/CE.

⁽⁴⁷⁾ Affaire 267/83, Diatta, ECLI:EU:C:1985:67, point 18, affaire C-40/11, Iida, ECLI:EU:C:2012:691, point 58, et affaire C-244/13, Ogieriakhi, ECLI:EU:C:2014:2068, point 37.

⁽⁴⁸⁾ Affaire 267/83, Diatta, ECLI:EU:C:1985:67, point 20, affaire C-40/11, Iida, ECLI:EU:C:2012:691, point 58, et affaire C-244/13, Ogieriakhi, ECLI:EU:C:2014:2068, point 37.

⁽⁴⁹⁾ <https://europa.eu/youreurope>

2.2.2.3 Descendants et ascendants

La Cour a précisé que la notion de «descendant direct» d'un citoyen de l'Union couvre tout lien de filiation, biologique ou juridique et s'applique donc tant à l'enfant biologique qu'à l'enfant adopté du citoyen de l'Union ⁽⁵⁰⁾. L'article 2, point 2) c), couvre également le «descendant direct» du conjoint ou du partenaire enregistré du citoyen de l'Union. Dans le même ordre d'idées, l'article 2, point 2) c), couvre les ascendants à charge du conjoint ou du partenaire enregistré du citoyen de l'Union.

La notion de descendants et ascendants directs s'étend donc aux enfants et parents adoptifs.

En ce qui concerne les enfants de parents homosexuels exerçant leurs droits à la libre circulation, la Cour a précisé que, si l'un des parents est citoyen de l'Union, tous les États membres doivent reconnaître le lien de filiation tel qu'établi dans l'acte de naissance dressé par un État membre aux fins de l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union, sans aucune formalité supplémentaire. Cela s'applique quel que soit le statut d'un tel lien dans le droit d'autres États membres et, en particulier, dans l'État membre ou les États membres dont l'enfant a la nationalité. Une telle obligation «n'implique pas, pour l'État membre dont l'enfant concerné est ressortissant, de prévoir, dans son droit national, la parentalité de personnes de même sexe ou de reconnaître, à des fins autres que l'exercice des droits que cet enfant tire du droit de l'Union, le lien de filiation entre ledit enfant et les personnes mentionnées comme étant les parents de celui-ci dans l'acte de naissance établi par les autorités de l'État membre d'accueil» ⁽⁵¹⁾. En d'autres termes, la reconnaissance obligatoire de la parentalité dans le contexte de la libre circulation suffit. La parentalité homosexuelle ne doit pas être reconnue dans le droit national à d'autres fins ⁽⁵²⁾.

Dans l'affaire VMA, la Cour a également insisté sur l'importance des droits fondamentaux, en particulier du droit à la vie privée et familiale et des droits de l'enfant: «Dans la situation faisant l'objet du litige au principal, le droit au respect de la vie privée et familiale garanti à l'article 7 de la Charte ainsi que les droits de l'enfant garantis à l'article 24 de celle-ci, notamment le droit à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale dans tous les actes relatifs aux enfants ainsi que celui d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sont fondamentaux» ⁽⁵³⁾. La Cour a conclu son analyse en mettant l'accent sur les droits fondamentaux et en expliquant que priver un enfant de sa relation avec un parent ou rendre cette relation très difficile, lors de l'exercice de son droit à la libre circulation, serait contraire aux articles 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux ⁽⁵⁴⁾. En outre, en vertu du droit de l'Union, la reconnaissance d'un lien de parenté aux fins de l'exercice des droits que l'enfant tire du droit de l'Union ne saurait être refusée en invoquant l'ordre public au motif que les parents sont de même sexe ⁽⁵⁵⁾.

En ce qui concerne l'étendue de la reconnaissance de l'homoparentalité, la Cour a considéré, dans l'affaire VMA ⁽⁵⁶⁾, que les États membres sont tenus de reconnaître la parentalité aux fins des droits que l'enfant tire du droit de l'Union. Quelques exemples de ces droits, qui ont été expressément abordés par la Cour, sont l'accès à l'enseignement ⁽⁵⁷⁾, les bourses d'études ⁽⁵⁸⁾ et la réduction des coûts des transports publics pour les familles nombreuses ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁰⁾ Affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, point 54.

⁽⁵¹⁾ Affaire C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, points 47 à 49, 52, 57, 67 et 68.

L'absence de reconnaissance dans certains domaines non couverts par des «droits tirés du droit de l'Union» (tels que les questions liées aux droits successoraux ou aux droits alimentaires, par exemple) pouvant engendrer des difficultés, la Commission a adopté le 7 décembre 2022 une proposition de règlement visant à harmoniser les règles de droit international privé en matière de filiation au niveau de l'UE [COM (2022) 695 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52022PC0695>]. La présente proposition est fondée sur l'article 81, paragraphe 3, du TFUE, qui a trait aux mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière.

⁽⁵²⁾ Affaire C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, point 52.

⁽⁵³⁾ Affaire C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, point 59.

⁽⁵⁴⁾ Affaire C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, point 65.

⁽⁵⁵⁾ Affaire C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, point 56.

⁽⁵⁶⁾ Affaire C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, point 57.

⁽⁵⁷⁾ Affaire 9/74, Casagrande, ECLI:EU:C:1974:74.

⁽⁵⁸⁾ Affaire 235/87, Matteucci, ECLI:EU:C:1988:460.

⁽⁵⁹⁾ Affaire 32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120. D'autres droits peuvent résulter du droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne les avantages sociaux et fiscaux dont jouissent les enfants de l'Union ou leurs parents établis dans l'Union lorsqu'ils exercent leur droit à la libre circulation (voir la section 11 – *Droit à l'égalité de traitement (article 24 de la directive 2004/38/CE)*).

Il n'existe aucune restriction quant au lien de parenté entre les citoyens de l'Union et leurs ascendants ou descendants. Cela signifie, par exemple, que les petits-enfants et les grands-parents à charge sont couverts. Les autorités nationales peuvent demander aux intéressés d'apporter la preuve du lien de parenté allégué (voir la section 2.2.4 – *Pièces justificatives attestant le lien de parenté avec le citoyen de l'Union*).

Il convient de noter qu'une relation juridique entre un citoyen mobile de l'Union et un mineur qui ne présente pas de lien de filiation (par exemple, les tuteurs légaux et les enfants adoptifs), mais qui conduit à la création d'une vie familiale effective, bénéficie d'une protection au titre de la directive 2004/38/CE, à condition que cette relation puisse être dûment attestée. L'enfant ne bénéficie pas d'un droit automatique d'entrée et de séjour dans un tel cas, mais l'entrée et le séjour de l'enfant doivent être facilités par l'État membre d'accueil conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE ⁽⁶⁰⁾ (voir la section 2.2.3 – *Membres éloignés de la famille pour de plus amples informations*).

2.2.2.4 Charge de descendants et d'ascendants directs

Selon la jurisprudence actuelle ⁽⁶¹⁾ de la Cour, la qualité de membre de la famille «**à charge**» résulte d'une situation de fait caractérisée par le fait que le **soutien matériel** de ce membre de la famille est assuré par le citoyen de l'Union ou par le conjoint/partenaire de ce citoyen de l'Union. La qualité de membre de la famille à charge ne présuppose pas un droit à des aliments et les raisons de la dépendance ne sont pas pertinentes ⁽⁶²⁾. Il n'est pas nécessaire de se demander si les membres de la famille concernés seraient, théoriquement, en mesure de subvenir à leurs besoins, par exemple par l'exercice d'une activité rémunérée. Le fait que le membre de la famille soit considéré comme ayant des chances raisonnables de trouver un emploi et qu'il ait outre l'intention de travailler dans l'État membre d'accueil n'a pas d'incidence sur l'interprétation de la condition d'être «à charge» ⁽⁶³⁾.

Dans ses arrêts sur la notion de dépendance, la Cour ne s'est référée à aucun niveau de vie pour déterminer le besoin de soutien financier devant être apporté par le citoyen de l'Union.

La directive 2004/38/CE ne fixe aucune condition quant à la durée minimale de dépendance ni quant au montant du soutien matériel apporté, tant que la dépendance est réelle et de nature structurelle.

Pour déterminer si des membres de la famille sont à charge, il convient d'apprécier au cas par cas si, compte tenu de leur situation financière et sociale, ils ont besoin d'un soutien matériel pour subvenir à leurs besoins essentiels dans leur pays d'origine ou le pays d'où ils venaient (*et non dans l'État membre d'accueil où séjourne ce dernier*). La question de savoir si une personne est «à charge» d'un citoyen de l'Union doit être fondée sur une appréciation de la situation **au moment** où le membre de la famille cherche à accompagner ou à rejoindre ce citoyen de l'Union ⁽⁶⁴⁾.

Les membres de la famille à charge sont tenus d'apporter la preuve écrite de leur qualité de personne à charge. Comme la Cour l'a confirmé, la preuve peut être faite par tout moyen approprié ⁽⁶⁵⁾. Lorsque les membres de la famille concernés sont en mesure d'apporter la preuve de leur dépendance par d'autres moyens qu'une attestation délivrée par l'autorité compétente du pays d'origine ou du pays de provenance, l'État membre d'accueil est tenu de reconnaître leurs droits. Toutefois, le simple engagement du citoyen de l'Union de prendre en charge le membre de la famille concerné ne suffit pas en soi à établir l'existence d'une dépendance. En ce qui concerne l'évaluation des pièces justificatives, voir la section 7.1 – *Pièces justificatives pour la délivrance de cartes de séjour*.

⁽⁶⁰⁾ Affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, point 57.

⁽⁶¹⁾ Affaire 316/85, *Lebon*, ECLI:EU:C:1987:302, point 22, affaire C-1/05, *Jia*, ECLI:EU:C:2007:1, points 36 et 37, et affaire C-423/12, *Reyes*, ECLI:EU:C:2014:16, point 21.

⁽⁶²⁾ Affaire C-423/12, *Reyes*, ECLI:EU:C:2014:16, point 23.

⁽⁶³⁾ Affaire C-423/12, *Reyes*, ECLI:EU:C:2014:16, points 28 et 33.

⁽⁶⁴⁾ C-423/12, *Reyes*, ECLI:EU:C:2014:16, point 22; et C-1/05, *Jia*, ECLI:EU:C:2007:1, points 37 et 43.

⁽⁶⁵⁾ Affaire C-215/03, *Oulane*, ECLI:EU:C:2005:95, point 53, et affaire C-1/05, *Jia*, ECLI:EU:C:2007:1, points 41 et 42.

Exemples de preuves de dépendance:

- un document de l'autorité compétente du pays d'origine ou de provenance du membre de la famille à charge établissant l'existence d'une situation de dépendance ⁽⁶⁶⁾;
- la preuve de paiements réguliers d'une somme d'argent versée par le citoyen de l'Union au membre de la famille à charge pendant une période considérable, nécessaire à ce dernier pour subvenir à ses besoins dans le pays d'origine ou de provenance du membre de la famille à charge ⁽⁶⁷⁾ (cela signifie qu'il doit être prouvé que des paiements réguliers sont effectués et que les paiements sont nécessaires pour subvenir aux besoins du membre de la famille);
- la preuve de paiements réguliers des coûts de base (par exemple, l'école, le logement, l'électricité et l'eau) effectués directement par le citoyen de l'Union pendant une période considérable, nécessaire pour que le membre de la famille à charge puisse subvenir à ses besoins dans le pays d'origine ou de provenance du membre de la famille à charge (cela signifie qu'il doit être prouvé que des paiements réguliers sont effectués et que les paiements sont nécessaires pour subvenir aux besoins du membre de la famille).

Exemples de preuves ne pouvant être exigées:

- des certificats attestant que le membre de la famille à charge a vainement tenté de trouver un travail ou de recevoir une aide à la subsistance dans le pays d'origine et/ou de provenance du demandeur et/ou a essayé par tout autre moyen d'assurer sa subsistance ⁽⁶⁸⁾;
- (si le citoyen de l'Union séjourne déjà dans l'État membre d'accueil) la preuve que le membre de la famille était à charge de ce citoyen de l'Union peu de temps avant ou au moment où celui-ci s'est établi dans l'État membre d'accueil ⁽⁶⁹⁾.

Le membre de la famille n'est pas tenu de résider dans le même pays que le citoyen de l'Union ou d'être à charge de ce citoyen de l'Union peu de temps avant ou au moment où celui-ci s'est établi dans l'État membre d'accueil ⁽⁷⁰⁾.

Exemple:

R. est ressortissant d'un pays tiers. Il a toujours résidé dans un pays tiers. Sa fille, M., est une citoyenne de l'Union qui possède la nationalité de l'État membre A. Elle a résidé dans l'État membre A jusqu'à son déménagement dans l'État membre B en 2016. M. envoie des paiements mensuels à R. pour couvrir ses frais de subsistance depuis 2018. En 2020, R. a déménagé dans l'État membre B et a demandé une carte de séjour en tant que membre de la famille «ascendant à charge» conformément à l'article 2, point 2) d). R. ne peut se voir refuser la carte de séjour au motif qu'il n'a pas vécu dans le même pays que sa fille. En outre, la carte de séjour ne peut lui être refusée au motif qu'il n'était pas à charge de sa fille peu de temps avant ou au moment où celle-ci s'est installée dans l'État membre B.

Les membres de la famille dont le droit de séjour découle du fait qu'ils sont à charge d'un citoyen mobile de l'Union ne cessent pas d'être couverts par la directive lorsqu'ils cessent d'être à charge, par exemple en faisant usage des droits que leur confère l'article 23 d'accéder à une activité salariée ou non salariée dans l'État membre d'accueil ⁽⁷¹⁾.

De même, les descendants dont le droit de séjour découle du fait qu'ils ont moins de 21 ans restent couverts par la directive 2004/38/CE lorsqu'ils atteignent l'âge de 21 ans.

⁽⁶⁶⁾ Affaire C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, point 27.

⁽⁶⁷⁾ Affaire C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, point 24.

⁽⁶⁸⁾ Affaire C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, point 28.

⁽⁶⁹⁾ Affaire C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, point 22.

⁽⁷⁰⁾ Affaire C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, point 33. La Cour peut apporter des précisions supplémentaires à cet égard dans l'affaire C-607/21, État belge.

⁽⁷¹⁾ Affaire C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, points 31 et 32. Il convient de noter que la Cour pourrait apporter des précisions supplémentaires à cet égard dans l'affaire C-488/21, Chief Appeals Officer e.a.

Exemple:

M. est ressortissant de pays tiers. Il résidait et étudiait dans un pays tiers depuis septembre 2018. Sa mère, ressortissante d'un pays tiers, et son père, citoyen de l'Union, résident dans l'État membre A. En janvier 2020, ils ont commencé à effectuer des versements mensuels au profit de leur fils afin de couvrir ses frais d'études et de subsistance. M. a déménagé dans l'État membre A en octobre 2020, alors qu'il était âgé de 22 ans, et a demandé une carte de séjour en tant que descendant direct à charge d'un citoyen de l'Union [article 2, point 2) c)]. Il a obtenu sa carte de séjour en décembre 2020. En février 2021, il a commencé à travailler dans l'État membre A et a quitté ses parents pour louer un appartement dans l'État membre A. Le droit de séjour de M. ne saurait être remis en cause par le fait qu'après son déménagement dans l'État membre A, M. n'est plus à charge de ses parents, en raison de la prise d'un emploi conformément à l'article 23 de la directive.

2.2.2.5 Responsables à titre principal de citoyens mineurs de l'Union

La Cour a précisé que les citoyens de l'Union mineurs jouissent pleinement des droits relatifs à la libre circulation, bien qu'ils ne puissent pas décider eux-mêmes d'un lieu de résidence ou d'une destination de voyage: la capacité d'un citoyen de l'Union d'être titulaire de droits garantis par le traité et par le droit dérivé en matière de libre circulation des personnes ne saurait être subordonnée à la condition que la personne en question atteigne l'âge prévu pour l'acquisition de la capacité juridique d'exercer personnellement ces droits ou qu'il atteigne un âge minimal ⁽⁷²⁾. Les décisions de cette nature sont prises par les parents/responsables à titre principal, qui ont la garde de l'enfant citoyen de l'Union.

En conséquence, la Cour a jugé qu'outre les personnes énumérées à l'article 2, point 2), de la directive 2004/38/CE, lorsque des citoyens mineurs exercent leurs droits à la libre circulation, les ressortissants de pays tiers qui en ont la charge principale (qui ne sont pas à la charge du citoyen de l'Union mineur, mais ont la charge de celui-ci) doivent se voir reconnaître un droit de séjour dans l'État membre d'accueil, étant donné que, si tel n'était pas le cas, le droit de séjour de l'enfant serait privé de tout effet utile ⁽⁷³⁾. Les dispositions pertinentes de la directive 2004/38/CE sont applicables par analogie à ces responsables à titre principal.

Exemple:

A. est une citoyenne mineure de l'Union qui est ressortissante de l'État membre A, où elle est née. Six mois après sa naissance, elle s'est installée dans l'État membre B avec ses parents et sa sœur aînée, qui sont des ressortissants de pays tiers. Les quatre résident dans l'État membre B. Ses parents, en tant que responsables à titre principal, sont couverts par les règles de libre circulation, tout comme sa sœur.

Pour de plus amples informations sur le droit de séjour de plus de trois mois et de moins de cinq ans des citoyens mineurs de l'Union et de leurs responsables à titre principal, voir la section 5.2.4 – Responsables à titre principal de citoyens mineurs de l'Union.

2.2.3 Membres éloignés de la famille

Les États membres doivent, conformément à leur législation nationale, faciliter l'entrée et le séjour des membres «éloignés» de la famille des citoyens de l'Union.

L'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE fait référence:

- à tout autre membre de la famille [c'est-à-dire qui n'est pas couvert par l'article 2, point 2), de la directive 2004/38/CE] qui:
 - est une personne à charge;
 - fait partie du ménage du citoyen de l'Union;
 - doit, pour des raisons de santé graves, être impérativement pris en charge par le citoyen de l'Union personnellement; ou
- est le partenaire avec lequel le citoyen de l'UE a une relation durable, dûment attestée.

⁽⁷²⁾ Affaire C-200/02, Zhu et Chen, ECLI:EU:C:2004:639, point 20 et jurisprudence citée.

⁽⁷³⁾ Affaire C-200/02, Zhu et Chen, ECLI:EU:C:2004:639, points 45 et 46.

La notion de membres de la famille visée à l'article 3, paragraphe 2, doit être interprétée de manière autonome et uniforme dans toute l'Union. La référence à la «législation nationale» concerne non pas la définition des personnes mentionnées à cette disposition, mais les conditions dans lesquelles l'État membre d'accueil doit faciliter l'entrée et le séjour de ces personnes ⁽⁷⁴⁾.

La directive 2004/38/CE ne prévoit aucune restriction quant au lien de parenté dans le cas des «autres membres de la famille».

L'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE dispose que les membres «éloignés» de la famille ont le droit de voir leur entrée et leur séjour favorisés conformément à la législation nationale. Contrairement aux membres «proches» de la famille, les membres «éloignés» ne bénéficient pas d'un droit automatique d'entrée et de séjour. Cela signifie que les États membres ne sont pas tenus d'accéder à toute demande d'entrée ou de séjour présentée par des personnes relevant de cette catégorie ⁽⁷⁵⁾. Les États membres sont néanmoins tenus d'accorder un certain avantage à ces demandes par rapport à celles d'autres ressortissants de pays tiers ⁽⁷⁶⁾.

Afin de maintenir l'unité de la famille au sens large du terme, la législation nationale doit prévoir un examen minutieux de la situation personnelle des demandeurs concernés, compte tenu de leur lien avec le citoyen de l'Union et d'autres circonstances telles que leur dépendance pécuniaire ou physique envers ce citoyen, comme indiqué au considérant 6 du préambule de la directive 2004/38/CE. Pour satisfaire à cette obligation, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, les États membres doivent fixer, dans leur législation nationale, des critères pour cette facilitation permettant aux demandeurs d'obtenir une décision sur leur demande qui est fondée sur un examen approfondi de la situation personnelle et qui, en cas de refus, est motivée ⁽⁷⁷⁾. Les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour fixer, dans leur législation nationale, des critères à prendre en compte pour décider d'accorder ou non les droits prévus par la directive 2004/38/CE aux membres «éloignés» de la famille, pour autant que ces critères soient conformes au sens habituel du terme «favoriser» et ne privent pas la disposition de son effet utile ⁽⁷⁸⁾.

En outre, lors de la mise en œuvre de l'obligation leur incombant en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de favoriser l'entrée et le séjour des «autres membres de la famille», les États membres doivent exercer leur marge d'appréciation «à la lumière et dans le respect» des dispositions de la Charte des droits fondamentaux, notamment le droit (au respect) de la vie familiale (article 7) et l'intérêt supérieur de l'enfant (article 24) ⁽⁷⁹⁾. En conséquence, ils sont tenus de «procéder à une appréciation équilibrée et raisonnable de l'ensemble des circonstances actuelles et pertinentes de l'espèce, en tenant compte de l'ensemble des intérêts en jeu et, en particulier, de l'intérêt supérieur de l'enfant concerné» ⁽⁸⁰⁾.

Sur la base de l'arrêt *Coman*, dans lequel la Cour a déclaré que le terme «conjoint» au sens de la directive 2004/38/CE est neutre du point de vue du genre ⁽⁸¹⁾, il n'y a pas lieu d'interpréter d'autres termes de la directive 2004/38/CE, par exemple «tout autre membre de la famille» [article 3, paragraphe 2, point a)] et «partenaire» [article 3, paragraphe 2, point b)], comme n'étant pas neutres du point de vue du genre.

Une fois que leur statut de membre de la famille est reconnu, les membres éloignés de la famille qui relèvent de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE peuvent se prévaloir de toutes les dispositions de ladite directive (y compris le droit de travailler). Cette reconnaissance se fait généralement au moyen de la délivrance de la carte de séjour au titre de l'article 10 de la directive 2004/38/CE, mais elle peut également avoir lieu dans le cadre d'une autre procédure (par exemple, la délivrance d'un visa pour les nationalités soumises à l'obligation de visa).

⁽⁷⁴⁾ Affaire C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, points 18 et 19.

⁽⁷⁵⁾ Affaire C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, point 18.

⁽⁷⁶⁾ Affaire C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, point 21.

⁽⁷⁷⁾ Affaire C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, points 21 à 24.

⁽⁷⁸⁾ Affaire C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, point 24, affaire C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, point 40, et affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, point 63.

⁽⁷⁹⁾ Affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, points 64 à 67.

⁽⁸⁰⁾ Affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, point 68.

⁽⁸¹⁾ Affaire C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, point 35.

Toute décision négative (notamment un refus d'entrée, un refus de visa et/ou un refus de carte de séjour) est soumise à l'ensemble des garanties matérielles et procédurales de la directive 2004/38/CE. Il s'agit notamment de l'accès à la procédure juridictionnelle dans laquelle «le juge national doit pouvoir vérifier si la décision de refus repose sur une base factuelle suffisamment solide et si les garanties procédurales ont été respectées»⁽⁸²⁾. Une décision négative doit être dûment motivée par écrit et doit pouvoir faire l'objet d'un recours.

2.2.3.1 Situations visées à l'article 3, paragraphe 2, point a): dépendance financière, dépendance physique et appartenance à un ménage

Les trois situations visées à l'article 3, paragraphe 2, point a) (dépendance financière, dépendance physique et appartenance à un ménage) ne sont pas cumulatives. Cela signifie qu'une personne peut bénéficier de l'article 3, paragraphe 2, point a), si elle relève de l'une de ces trois situations⁽⁸³⁾.

Les membres éloignés de la famille sont tenus, en vertu de l'article 8, paragraphe 5, point e), et de l'article 10, paragraphe 2, point e), de présenter un document délivré par l'autorité compétente du pays d'origine ou de provenance attestant qu'ils sont à la charge du citoyen de l'Union ou font partie de son ménage, ou une preuve de l'existence de raisons de santé graves qui exigent que le citoyen de l'Union s'occupe personnellement du membre de la famille concerné⁽⁸⁴⁾.

La notion de «personnes à charge» concerne «une situation de dépendance financière»⁽⁸⁵⁾.

Les États membres peuvent, dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, prévoir dans leur législation des exigences particulières quant à la nature et à la durée de la dépendance afin, notamment, de s'assurer que la situation de dépendance est réelle et stable et n'a pas été créée dans le seul but d'obtenir l'entrée et le séjour dans l'État membre d'accueil⁽⁸⁶⁾.

Toutefois, de telles exigences doivent être conformes au sens habituel du terme «favoriser» et des termes relatifs à la dépendance utilisés à l'article 3, paragraphe 2, et elles ne doivent pas priver cette disposition de son effet utile⁽⁸⁷⁾.

La situation de dépendance doit exister dans le pays de provenance du membre éloigné de la famille (et non dans le pays où le citoyen de l'Union résidait avant de s'installer dans l'État membre d'accueil)⁽⁸⁸⁾. La question de savoir si une personne est «à charge» d'un citoyen de l'Union doit être fondée sur une appréciation de la situation **au moment** où le membre de la famille cherche à accompagner ou à rejoindre ce citoyen de l'Union. Le membre de la famille n'est pas tenu de résider dans le même pays que le citoyen de l'Union ou d'être à charge de ce citoyen de l'Union peu de temps avant ou au moment où celui-ci s'est établi dans l'État membre d'accueil⁽⁸⁹⁾. Cela signifie que, si le citoyen de l'Union séjourne déjà dans l'État membre d'accueil, le membre de la famille à charge ne peut pas être tenu de prouver sa dépendance à l'égard de ce citoyen peu de temps avant ou au moment où celui-ci s'est établi dans l'État membre d'accueil⁽⁹⁰⁾.

Les membres éloignés de la famille qui sont à charge ne cessent pas d'être couverts par la directive lorsqu'ils cessent d'être à charge, par exemple en faisant usage des droits que leur confère l'article 23 d'accéder à une activité salariée ou non salariée dans l'État membre d'accueil⁽⁹¹⁾.

Le terme «membre du ménage» désigne les personnes ayant une relation de dépendance avec le citoyen de l'Union 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 convenance»⁽⁹²⁾.

⁽⁸²⁾ Affaire C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, point 52.

⁽⁸³⁾ Affaire C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, point 23.

⁽⁸⁴⁾ Affaire C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, points 30 et 43.

⁽⁸⁵⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, EU:C:2022:683, point 23.

⁽⁸⁶⁾ C-83/11, Rahman, EU:C:2012:519, point 38.

⁽⁸⁷⁾ C-83/11, Rahman, EU:C:2012:519, point 39.

⁽⁸⁸⁾ Affaire C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, point 35.

⁽⁸⁹⁾ Affaire C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, points 33 et 35. La Cour peut apporter des précisions supplémentaires à cet égard dans l'affaire C-607/21, *État belge*.

⁽⁹⁰⁾ Affaire C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, points 33 et 35.

⁽⁹¹⁾ Affaire C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, points 31 et 32. La Cour peut apporter des précisions supplémentaires à cet égard dans l'affaire C-488/21, *Chief Appeals Officer e.a.*

⁽⁹²⁾ Affaire C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, point 30.

Les membres du ménage doivent apporter la preuve d'un lien personnel étroit et stable avec le citoyen de l'Union, «attestant d'une situation de dépendance réelle entre ces deux personnes ainsi que du partage d'une communauté de vie domestique qui n'a pas été provoquée dans le but d'obtenir l'entrée et le séjour dans cet État membre» ⁽⁹³⁾.

Parmi les éléments à prendre en considération pour apprécier l'existence d'un tel lien figurent le degré de parenté et, en fonction des circonstances propres à chaque cas, «l'étroitesse de la relation familiale en cause, de la réciprocité et de l'intensité du lien existant entre ces deux personnes» ⁽⁹⁴⁾. Ce lien doit être tel que, si le membre de la famille concerné était empêché de faire partie du ménage du citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil, «au moins l'une de ces deux personnes s'en trouverait affectée» ⁽⁹⁵⁾. Il n'est toutefois pas nécessaire de démontrer que le citoyen de l'Union n'exercerait pas ses droits de libre circulation si le membre de la famille ne se voyait pas accorder l'entrée et le séjour ⁽⁹⁶⁾. La durée de la communauté de vie domestique constitue également un élément important et, à cet égard, il y a [aussi] lieu de tenir compte de la période antérieure à l'acquisition du statut de citoyen de l'Union par la personne concernée ⁽⁹⁷⁾. Le citoyen de l'Union et l'autre membre de la famille doivent être membres du même ménage, mais le citoyen de l'Union ne doit pas nécessairement être le chef de ce ménage ⁽⁹⁸⁾.

Lorsqu'il existe une vie familiale effective entre un citoyen de l'Union et les enfants de son partenaire durable, l'article 3, paragraphe 2, point a), peut également couvrir la situation des enfants du partenaire durable, notamment dans le cas de partenariats homosexuels.

Exemple:

Y. est une citoyenne de l'Union de l'État membre A. Elle est mariée à O., un ressortissant de pays tiers. Au cours des cinq dernières années, ils ont vécu avec la sœur L. de Y., ressortissante d'un pays tiers, dans l'État membre A. En 2022, les trois personnes décident de s'installer dans l'État membre B. L. pourrait être couverte par la directive 2004/38/CE en tant que membre du ménage de Y.

Une relation juridique entre un citoyen de l'Union exerçant son droit à la libre circulation et un mineur qui ne présente pas de lien de filiation, mais qui conduit à la création d'une vie familiale effective, bénéficie d'une protection en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE ⁽⁹⁹⁾. Cela peut notamment être le cas pour les mineurs accompagnés d'un tuteur légal permanent et pour les enfants adoptifs. Dans de tels cas, les autorités nationales sont également tenues de procéder «à une appréciation équilibrée et raisonnable de l'ensemble des circonstances actuelles et pertinentes de l'espèce, qui tiennent compte des différents intérêts en jeu et, en particulier, de l'intérêt supérieur de l'enfant concerné» ⁽¹⁰⁰⁾. Dans l'hypothèse où il est établi, au terme de l'appréciation, que l'enfant et le tuteur sont appelés à mener une vie familiale effective et que cet enfant dépend du tuteur, le droit fondamental au respect de la vie familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant requièrent, en principe, l'octroi par l'État membre d'accueil d'un droit d'entrée et de séjour audit enfant, au sens de l'article 3, paragraphe 2, point a), de la directive 2004/38, lu à la lumière de l'article 7 et de l'article 24, paragraphe 2, de la Charte, afin de permettre à l'enfant de vivre avec ses tuteurs dans l'État membre d'accueil de ces derniers ⁽¹⁰¹⁾.

L'appréciation doit prendre en considération, notamment, l'âge de l'enfant au moment où la relation juridique a été établie, l'existence d'une vie commune que l'enfant mène avec le citoyen de l'Union, le degré des relations affectives qui se sont nouées entre l'enfant et le citoyen de l'Union, ainsi que le niveau de dépendance de l'enfant à l'égard du citoyen de l'Union (en ce que celui-ci assume l'autorité parentale et la charge légale et financière de l'enfant) ⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹³⁾ Affaire C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, point 26.

⁽⁹⁴⁾ Affaire C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, point 27.

⁽⁹⁵⁾ Affaire C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, point 27.

⁽⁹⁶⁾ Affaire C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, point 28.

⁽⁹⁷⁾ Affaire C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, point 29.

⁽⁹⁸⁾ Affaire C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, point 22.

⁽⁹⁹⁾ Affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, points 56 et 57.

⁽¹⁰⁰⁾ Affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, point 68.

⁽¹⁰¹⁾ Affaire C-129/18, SM, EU:C:2019:248, points 69 à 73.

⁽¹⁰²⁾ Affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, point 69.

Il y a également lieu de tenir compte des «éventuels risques concrets et individualisés que l'enfant concerné soit victime d'abus, d'exploitation ou de traite» ⁽¹⁰³⁾. De tels risques ne sauraient, toutefois, être présumés au regard du fait que la procédure d'établissement du rapport juridique pertinent serait moins approfondie que la procédure menée, dans l'État membre d'accueil, pour les besoins d'une adoption ou d'un placement d'enfant ou du fait que la convention de La Haye de 1996 en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants ⁽¹⁰⁴⁾ n'était pas applicable au cas d'espèce ⁽¹⁰⁵⁾. De telles circonstances doivent, au contraire, être mises en balance avec les autres éléments de fait pertinents ⁽¹⁰⁶⁾.

En ce qui concerne les membres de la famille qui doivent, pour des raisons de santé graves, être impérativement pris en charge par le citoyen de l'Union personnellement, tel que visé à l'article 3, paragraphe 2, point a), il n'existe actuellement aucune jurisprudence spécifiquement applicable à ces membres de la famille. La Cour a néanmoins souligné que ce scénario faisait référence à une situation de «dépendance physique» ⁽¹⁰⁷⁾. Toutefois, cela nécessite une appréciation globale qui doit être effectuée au cas par cas et tenir compte des circonstances propres à chaque situation.

2.2.3.2 Situations visées à l'article 3, paragraphe 2, point b): partenariats durables

Le partenaire avec lequel un citoyen de l'Union a une relation de fait durable, dûment attestée, est couvert par l'article 3, paragraphe 2, point b). Cette catégorie couvre à la fois les relations hétérosexuelles et homosexuelles. Les personnes dont les droits en vertu de la directive 2004/38/CE découlent de leur qualité de **partenaire durable** peuvent être tenues de produire des justificatifs de leur relation avec un citoyen de l'Union et du caractère durable de celle-ci. Cette preuve peut être apportée par tout moyen approprié.

Parmi les éléments susceptibles d'établir l'existence d'une relation de fait durable dûment attestée figurent:

- la preuve d'une relation étroite de longue durée,
- la preuve d'une responsabilité parentale partagée pour un ou plusieurs enfants et d'une participation égale à l'exercice de cette responsabilité;
- la preuve qu'un engagement juridique ou financier sérieux à long terme (par exemple, une hypothèque pour acheter un logement ou des documents attestant la constitution d'une union civile) a été contracté conjointement;
- la preuve d'un domicile ou d'un ménage commun,
- lorsque les partenaires ne vivent pas ensemble, la preuve de la régularité et de la fréquence de leurs contacts.

La condition de durabilité de la relation doit être appréciée au regard de l'objectif de maintien de l'unité de la famille au sens large ⁽¹⁰⁸⁾ défini dans la directive 2004/35/CE. Les règles nationales sur le caractère durable du partenariat peuvent indiquer une durée minimale, fixée conformément au principe de proportionnalité, à titre de critère pour déterminer si un partenariat peut être considéré comme durable ou non. Cependant, elles doivent dans ce cas prévoir la prise en considération d'autres éléments pertinents (tels que ceux énumérés ci-dessus).

Les règles nationales peuvent exiger que le partenariat soit exclusif (c'est-à-dire qu'il est acceptable d'exiger que ni le citoyen de l'Union ni le partenaire ne soient mariés ni n'aient conclu de partenariat enregistré avec un tiers), mais elles devraient, le cas échéant, tenir compte d'autres facteurs.

Lors de l'application de cette disposition, il convient d'accorder une attention particulière à la situation des couples homosexuels qui ne peuvent pas accéder au mariage ou conclure un partenariat enregistré et qui ne peuvent donc pas bénéficier d'un droit de séjour au titre de l'article 2, point 2), de la directive 2004/38/CE.

⁽¹⁰³⁾ Affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, point 70.

⁽¹⁰⁴⁾ Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, signée à La Haye le 19 octobre 1996.

⁽¹⁰⁵⁾ Affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, point 70.

⁽¹⁰⁶⁾ Affaire C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, point 70.

⁽¹⁰⁷⁾ Affaire C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, point 23.

⁽¹⁰⁸⁾ Considérant 6.

2.2.4 Pièces justificatives attestant le lien de parenté avec le citoyen de l'Union

Lorsqu'ils demandent un titre de séjour ou un visa d'entrée au titre de la directive 2004/38/CE, les demandeurs ont le droit de choisir les pièces justificatives par lesquelles ils souhaitent prouver qu'ils sont couverts par la directive 2004/38/CE (c'est-à-dire la preuve du lien de parenté, de la dépendance, etc.). Les États membres peuvent demander des justificatifs spécifiques (certificat de mariage pour prouver l'existence du mariage, par exemple), mais ne devraient pas refuser d'autres justificatifs. Par exemple, la présentation d'un certificat de mariage n'est pas le seul moyen acceptable pour établir des liens de parenté.

Les membres de la famille qui demandent un titre de séjour ou un visa d'entrée en vertu de la directive 2004/38/CE doivent présenter un «document attestant l'existence d'un lien de parenté». Cela signifie qu'il ne peut être exigé que le document ou le lien soit d'abord enregistré dans l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité ou dans l'État membre d'accueil du citoyen de l'Union. Exiger un tel enregistrement constituerait un obstacle abusif à l'exercice du droit à la libre circulation, dès lors qu'il risquerait de retarder considérablement le traitement de certaines demandes, voire de le rendre impossible dans certains cas, étant donné que certains États membres ne disposent pas d'un système d'enregistrement des liens de parenté étrangers.

Dans le cas de descendants mineurs d'âge, la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel que consacré à l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux, peut notamment justifier de vérifier que la libre circulation s'effectue dans le respect des règles applicables en matière de garde. Les exigences éventuelles à cet égard doivent respecter les principes généraux du droit de l'Union, en particulier la proportionnalité et la non-discrimination ⁽¹⁰⁹⁾.

a) Documents délivrés par un État membre de l'Union

Les documents attestant le lien de parenté délivrés par un État membre doivent être acceptés par l'État membre d'accueil sans autres démarches administratives. Comme expliqué plus en détail à la section 2.2.1 – *Considérations générales*, aux fins de la directive 2004/38/CE et du droit de l'Union en général, l'acceptation de ces certificats et des liens de parenté couverts par ces certificats ne peut être subordonnée à une reconnaissance formelle par les autres États membres ⁽¹¹⁰⁾.

En outre, en vertu du règlement (UE) 2016/1191 ⁽¹¹¹⁾, certains documents publics attestant le lien de parenté, tels que les certificats de mariage, de partenariat enregistré, de naissance et certains actes notariés et jugements (par exemple, ceux attestant la parentalité ou l'adoption) délivrés par un État membre, sont exemptés de l'obligation de légalisation ou d'apostille. Pour certains documents (notamment les certificats de naissance, de mariage ou de partenariat enregistré), l'État membre émetteur est tenu de délivrer le formulaire type multilingue correspondant à la demande de la personne concernée. Dans ce contexte, un État membre ne devrait pas exiger de traduction certifiée des certificats de naissance, de mariage ou de partenariat enregistré si l'original a été délivré par un autre État membre et est accompagné d'un formulaire type multilingue. Dans des circonstances exceptionnelles, l'autorité d'un État membre à laquelle le document public est présenté peut exiger une traduction si elle estime que les informations contenues dans le document sont insuffisantes pour traiter celui-ci (par exemple, lorsqu'un champ de texte libre dans un formulaire type multilingue a été rempli dans une langue autre que la langue officielle de l'autorité destinataire et que cette information est nécessaire au traitement du document). Un formulaire type multilingue n'est pas disponible pour d'autres types de documents (par exemple, ceux établissant l'adoption ou la nationalité). Dans ce cas, les autorités de l'État membre destinataire peuvent exiger une traduction certifiée d'un document public présenté par le citoyen, mais elles doivent accepter une traduction certifiée effectuée dans n'importe quel État membre (c'est-à-dire pas seulement dans l'État membre destinataire).

⁽¹⁰⁹⁾ Voir, par analogie, l'affaire C-454/19, ZW, ECLI:EU:C:2020:947, points 36, 40 et 42.

⁽¹¹⁰⁾ Conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:296, point 160.

⁽¹¹¹⁾ Règlement (UE) 2016/1191 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (JO L 200 du 26.7.2016, p. 1).

b) Documents délivrés par un pays tiers

Si le document original est rédigé dans une langue qui n'est pas comprise par les autorités de l'État membre concerné, l'État membre peut exiger que les documents pertinents soient traduits. S'il existe des doutes quant à l'authenticité du document (par exemple concernant l'autorité de délivrance et l'exactitude des données figurant sur un document), un État membre peut demander à ce que les documents soient notariés, authentifiés ou vérifiés (par exemple au moyen d'une apostille). Toutefois, la suspicion doit être précise, c'est-à-dire qu'elle doit concerner un document spécifique d'un demandeur déterminé, dès lors qu'il serait disproportionné d'exiger systématiquement la vérification et/ou la légalisation de toutes les pièces justificatives dans tous les cas.

Dans une situation où il est établi, sur la base d'une évaluation effectuée par un État membre, qu'il existe des motifs suffisamment solides fondés sur des données objectives pour considérer qu'un type spécifique de document (par exemple, un certificat de mariage) délivré par un pays tiers donné n'est pas fiable (en raison notamment d'un taux élevé de faux documents ou de documents obtenus de manière frauduleuse), les autorités nationales de cet État membre pourraient, dans un cas spécifique, exiger la vérification ou la légalisation du document en question. Une telle mesure doit être limitée aux types de documents du pays tiers émetteur pour lesquels il existe des soupçons justifiant la mesure. Pour de plus amples informations sur la manière de lutter contre les abus et la fraude, voir la section 16 – *Fraude et abus (article 35 de la directive 2004/38/CE)*.

3 Droit de sortie et d'entrée (articles 4 et 5 de la directive 2004/38/CE)**3.1 Droit de sortie et d'entrée****3.1.1 Pour les ressortissants de l'Union européenne**

Sans préjudice de l'application des limitations prévues au chapitre VI de la directive 2004/38/CE, l'article 4, paragraphe 1, et l'article 5, paragraphe 1, de ladite directive prévoient que les citoyens de l'Union ont le droit de quitter un État membre et d'entrer dans un autre État membre avec une carte d'identité ou un passeport en cours de validité. Aucune autre formalité ne peut être exigée.

Les États membres sont donc tenus de délivrer un passeport ou une carte d'identité à leurs propres ressortissants, conformément à leur législation nationale.

Les États membres doivent reconnaître le nom de famille d'un enfant tel qu'il est déterminé et enregistré dans l'État membre de naissance et de séjour de l'enfant ⁽¹¹²⁾. Le passeport ou la carte d'identité délivré(e) par l'État membre de nationalité doit mentionner le prénom et le nom de l'enfant tels qu'ils figurent sur l'acte de naissance délivré par un État membre ⁽¹¹³⁾. Cela vaut également pour les citoyens de l'Union qui sont des enfants de parents homosexuels. De plus, pour ces enfants, l'État membre de nationalité doit délivrer un passeport ou une carte d'identité sans exiger qu'un acte de naissance soit délivré par l'État membre dont l'enfant a la nationalité ⁽¹¹⁴⁾.

En outre, afin de permettre à un enfant de l'Union d'exercer son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres avec chacun des deux parents, les parents ont le droit de disposer d'un document les mentionnant comme étant des personnes habilitées à voyager avec cet enfant (ce document peut consister en un acte de naissance). Les autres États membres sont tenus de reconnaître ce document ⁽¹¹⁵⁾.

3.1.2 Membres de la famille ressortissants de pays tiers

Les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union ont besoin d'un passeport en cours de validité. Ils peuvent également être soumis à l'obligation de visa s'ils sont ressortissants d'un pays tiers soumis à l'obligation de visa (voir la section 3.3 – *Règles en matière de visas*). Pour l'exemption de l'obligation de visa, voir la section 3.2 – *Exemption de visa pour les membres de la famille ressortissants de pays tiers*.

⁽¹¹²⁾ Affaire C-353/06, *Grunkin et Paul*, ECLI:EU:C:2008:559, point 39.

⁽¹¹³⁾ Affaire C-490/20, *VMA*, ECLI:EU:C:2021:1008, point 44.

⁽¹¹⁴⁾ Affaire C-490/20, *VMA*, ECLI:EU:C:2021:1008, point 69.

⁽¹¹⁵⁾ Affaire C-490/20, *VMA*, ECLI:EU:C:2021:1008, point 50.

3.1.3 Exigences applicables aux documents de voyage

Outre les exigences découlant du règlement (UE) 2019/1157 relatif aux cartes d'identité des citoyens de l'Union et du règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil concernant les passeports des citoyens de l'Union ⁽¹¹⁶⁾, la seule exigence relative aux documents de voyage des citoyens de l'Union et des membres de leur famille est qu'ils doivent être en cours de validité (article 5, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE). En particulier, les États membres ne peuvent refuser un document de voyage qui:

- n'a pas une certaine durée de validité future – il suffit que le document de voyage soit valable le jour de l'entrée sur le territoire;
- est un ancien document dépourvu des derniers éléments de sécurité.

3.1.4 Format des cartes d'identité pour les citoyens de l'Union

Le règlement (UE) 2019/1157 ⁽¹¹⁷⁾, qui s'applique depuis le 2 août 2021 ⁽¹¹⁸⁾, a introduit des normes minimales de sécurité et de format pour les cartes d'identité délivrées par les États membres ⁽¹¹⁹⁾. Ledit règlement prévoit également la suppression progressive des cartes d'identité qui ne sont pas conformes à ses exigences. Ces cartes d'identité cessent d'être valables à leur expiration ou au plus tard le 3 août 2031 (la date la plus proche étant retenue) ⁽¹²⁰⁾.

3.1.5 Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen)

Pour les États membres de l'Union qui mettent en œuvre l'acquis de Schengen relatif aux frontières extérieures ainsi que pour les pays associés à l'espace Schengen ⁽¹²¹⁾, un manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen) ⁽¹²²⁾ contient des lignes directrices, des bonnes pratiques et des recommandations communes en matière de contrôle aux frontières et tient compte des spécificités découlant de l'acquis en matière de libre circulation (voir en particulier la partie II, section I, sous-section 2, qui traite des vérifications concernant des personnes jouissant du droit à la libre circulation en vertu du droit de l'Union, sous-section 6.2 relative à l'apposition de cachets sur les documents de voyage, et sous-section 8.3, qui traite des refus d'entrée à des personnes jouissant du droit à la libre circulation en vertu du droit de l'Union).

3.1.6 Documents de voyage manquants

Si un citoyen de l'Union ou le membre de la famille ressortissant d'un pays tiers qui accompagne ou rejoint le citoyen de l'Union ne dispose pas des documents de voyage requis ou, le cas échéant, des visas nécessaires, l'État membre concerné doit, avant de le refouler, accorder à cette personne tous les moyens raisonnables d'obtenir les documents requis ou de se les faire apporter dans un délai raisonnable ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens qu'elle bénéficie du droit de libre circulation (article 5, paragraphe 4, de la directive 2004/38/CE). **Dans de telles circonstances, il incombe au citoyen de l'Union ou au membre de la famille ressortissant d'un pays tiers de prouver que la personne est bénéficiaire de la directive.**

⁽¹¹⁶⁾ Règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres (JO L 385 du 29.12.2004, p. 1).

⁽¹¹⁷⁾ Règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation (JO L 188 du 12.7.2019, p. 67).

⁽¹¹⁸⁾ Le règlement (UE) 2019/1157 présente un intérêt pour l'EEE et doit être intégré dans l'accord EEE (ce processus est en cours).

⁽¹¹⁹⁾ Comme indiqué dans son considérant 11, le règlement (UE) 2019/1157 n'exige pas des États membres qu'ils introduisent des cartes d'identité si celles-ci ne sont pas prévues par le droit national.

⁽¹²⁰⁾ L'article 5, paragraphe 2, prévoit néanmoins deux dérogations. Les cartes d'identité qui ne satisfont pas aux normes minimales de sécurité énoncées à la partie 2 du document 9303 de l'OACI ou qui ne comportent pas de ZLA (zone de lecture automatique) fonctionnelle cessent d'être valides à leur expiration ou au plus tard le 3 août 2026, la date retenue étant la date la plus proche. Les cartes d'identité des personnes âgées de 70 ans et plus au 2 août 2021, qui satisfont aux normes minimales de sécurité énoncées dans la partie 2 du document 9303 de l'OACI et qui comportent une ZLA fonctionnelle, cessent d'être valides à leur expiration.

⁽¹²¹⁾ Tous les États membres de l'Union, à l'exception de l'Irlande, ainsi que la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein.

⁽¹²²⁾ Recommandation de la Commission établissant un «Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen)» commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lors du contrôle des personnes aux frontières et remplaçant la recommandation C(2022)7591 final, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2022\)7591&lang=fr](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2022)7591&lang=fr).

Toutefois, **il est toujours fortement recommandé** de détenir les documents de voyage (passeport ou carte d'identité) ou les visas requis afin que les citoyens de l'Union et les membres de leur famille puissent s'identifier si nécessaire (s'ils sont arrêtés par la police, pour embarquer dans un avion, etc.). Les États membres peuvent adopter des règles nationales qui obligent les personnes présentes sur leur territoire à détenir ou à porter des titres et des documents, faute de quoi des sanctions peuvent être imposées.

3.1.7 Refus d'entrée/de sortie

Le droit de l'Union permet aux États membres d'interdire aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille d'entrer sur leur territoire et de quitter celui-ci lorsqu'ils représentent un risque pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique au sens du chapitre VI de la directive 2004/38/CE ou en cas d'abus ou de fraude (voir la section 13 – *Restrictions au droit de circuler et de séjourner librement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (articles 27, 28 et 29 de la directive 2004/38/CE)*) et section 16 – *Fraude et abus (article 35 de la directive 2004/38/CE)*.

3.2 Exemption de visa pour les membres de la famille ressortissants de pays tiers

L'article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE dispose que la possession d'une carte de séjour en cours de validité visée à l'article 10 de ladite directive dispense les membres de la famille de ressortissants de pays tiers de l'obligation de visa ⁽¹²³⁾.

a) Cartes de séjour ayant un effet d'exemption de visa en vertu de la directive 2004/38/CE

Les cartes de séjour suivantes ont un effet d'exemption de visa en vertu de la directive 2004/38/CE:

- les cartes de séjour «article 10» délivrées aux membres de la famille des citoyens de l'Union qui ont déménagé dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité;
- les cartes de séjour permanent délivrées en vertu de l'article 20 de la directive 2004/38/CE (remplaçant la carte de séjour de cinq ans délivrée en vertu de l'article 10 de la directive 2004/38/CE).

La possession d'une carte de séjour délivrée en vertu de l'article 10 et de l'article 20 de la directive 2004/38/CE ⁽¹²⁴⁾ constitue une preuve suffisante que le titulaire de cette carte est un membre de la famille d'un citoyen de l'Union ⁽¹²⁵⁾. La carte de séjour a un effet d'exemption de visa dans tous les États membres, y compris dans l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité ⁽¹²⁶⁾ et indépendamment de la participation de l'État membre émetteur ou visité dans l'espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures (l'espace Schengen) ⁽¹²⁷⁾.

L'exemption de visa consacrée par l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE couvre les membres de la famille qui sont en possession d'une carte de séjour ou d'une carte de séjour permanent, tant lorsqu'une telle carte leur a été délivrée par un État membre qui ne fait pas partie de l'espace Schengen que lorsqu'elle a été délivrée par un État membre faisant partie de cet espace ⁽¹²⁸⁾.

Les cartes de séjour pertinentes en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE dispensent leurs titulaires de l'obligation de visa, que le titulaire de la carte accompagne ou rejoigne ou non le citoyen de l'Union. En effet, contrairement à ce qui est précisé dans d'autres articles de la directive 2004/38/CE (par exemple, l'article 6 ou l'article 7), l'article 5, paragraphe 2, de ladite directive ne prévoit aucune obligation d'accompagner ou de rejoindre le citoyen mobile de l'Union.

⁽¹²³⁾ Bien qu'elle n'applique pas la directive 2004/38/CE, la Suisse accorde également des effets d'exemption de visa aux cartes de séjour délivrées par les États membres, à l'exception de celles délivrées par la Bulgarie, l'Irlande, Chypre et la Roumanie.

⁽¹²⁴⁾ Cartes de séjour délivrées aux bénéficiaires en vertu de l'article 2, point 2), et de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE.

⁽¹²⁵⁾ Affaire C-754/18, *Ryanair Designated Activity Company*, ECLI:EU:C:2020:478, point 55.

⁽¹²⁶⁾ Affaire C-202/13, *Sean McCarthy e.a.*, ECLI:EU:C:2014:2450, point 41.

⁽¹²⁷⁾ Tous les États membres, à l'exception de la Bulgarie, de l'Irlande, de Chypre et de la Roumanie.

⁽¹²⁸⁾ Affaire C-754/18, *Ryanair Designated Activity Company*, ECLI:EU:C:2020:478, points 41 à 47.

Exemples:

- R. est une citoyenne de l'Union ayant la nationalité de l'État membre A et résidant avec son conjoint chinois, M., dans l'État membre B qui ne fait pas partie de l'espace Schengen ⁽¹²⁹⁾. M. est titulaire d'une carte de séjour délivrée en vertu de l'article 10 de la directive 2004/38/CE par l'État membre B. R. et M. se rendent dans l'État membre C qui fait partie de l'espace Schengen. M. dispose d'une carte de séjour délivrée en vertu de l'article 10 de la directive 2004/38/CE, de sorte qu'il est exempté de l'obligation de visa au titre de la directive, même lorsqu'il se rend dans l'État membre C qui fait partie de l'espace Schengen.
- T. est un citoyen de l'Union qui possède la nationalité de l'État membre B et réside avec son épouse indienne, S., dans l'État membre D qui fait partie de l'espace Schengen. S. est titulaire d'une carte de séjour délivrée en vertu de l'article 10 de la directive 2004/38/CE par l'État membre D. S. se rend dans l'État membre E qui ne fait pas partie de l'espace Schengen. S. dispose d'une carte de séjour délivrée en vertu de l'article 10 de la directive 2004/38/CE, de sorte qu'elle est exemptée de l'obligation de visa au titre de la directive, même lorsqu'elle se rend seule dans l'État membre E qui ne fait pas partie de l'espace Schengen.
- P. est un citoyen de l'Union ayant la nationalité de l'État membre A. Il réside avec son épouse chinoise, L., dans l'État membre B qui ne fait pas partie de l'espace Schengen. L. est titulaire d'une carte de séjour délivrée par l'État membre B en vertu de l'article 20 de la directive 2004/38/CE. L. se rend seule dans l'État membre C, qui fait partie de l'espace Schengen, puis dans l'État membre E, qui ne fait pas partie de l'espace Schengen. La carte de séjour a un effet d'exemption de visa dans l'État membre C et dans l'État membre E, même si L. voyage seule.
- Y. est un citoyen de l'Union ayant la nationalité d'un État membre A qui ne fait pas partie de l'espace Schengen. Il réside avec son épouse indienne T. dans l'État membre C qui fait partie de l'espace Schengen. T. est titulaire d'une carte de séjour délivrée par l'État membre C en vertu de l'article 20 de la directive 2004/38/CE. La carte de séjour a un effet d'exemption de visa dans l'État membre A, même si T. voyage seule.

En ce qui concerne le format des cartes de séjour, voir la section 12.2 – *Cartes de séjour et cartes de séjour permanent délivrées à des membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers (articles 10 et 20 de la directive 2004/38/CE et articles 7 et 8 du règlement 2019/1157): format et durée de validité.*

En outre, l'exemption de visa s'applique également:

- aux cartes de séjour (permanent) délivrées aux «parents *Zhu et Chen*» (voir la section 2.2.2.5 – *Responsables à titre principal de citoyens mineurs de l'Union*);
- aux cartes de séjour (permanent) délivrées aux membres de la famille de citoyens de l'Union qui sont retournés dans l'État membre dont ils ont la nationalité (voir la section 18 – *Droit de séjour des membres de la famille de ressortissants de retour dans leur État d'origine*); et
- aux cartes de séjour (permanent) délivrées aux membres de la famille de personnes ayant une double nationalité lorsque la directive 2004/38/CE s'applique à ces membres de la famille par analogie (voir la section 2.1.4 – *Personnes ayant une double nationalité*).

En effet, comme expliqué plus en détail à la section 12.2 – *Cartes de séjour et cartes de séjour permanent délivrées à des membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers (articles 10 et 20 de la directive 2004/38/CE et articles 7 et 8 du règlement 2019/1157): format et durée de validité*, ces trois catégories de membres de la famille ressortissants de pays tiers devraient également se voir délivrer une carte de séjour (permanent) conformément à la directive 2004/38/CE, car cette dernière leur est applicable par analogie.

b) Documents de séjour n'ayant pas d'effet d'exemption de visa en vertu de la directive 2004/38/CE

Tout autre document de séjour délivré à des membres de la famille de citoyens de l'Union n'exempte pas son titulaire de l'obligation de visa en vertu de la directive 2004/38/CE.

⁽¹²⁹⁾ Dans ces exemples, il s'agit des États membres qui ne font pas partie de l'espace Schengen, à savoir la Bulgarie, l'Irlande, Chypre et la Roumanie.

Il convient de noter que les documents de séjour délivrés en vertu de la législation nationale dans une situation purement interne (regroupement familial avec des ressortissants de l'État membre de délivrance qui n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation) ne concernent pas les bénéficiaires des règles de libre circulation. En conséquence, les États membres doivent délivrer ces documents de séjour en vertu du règlement (CE) n° 1030/2002 ⁽¹³⁰⁾. Lorsque la carte de séjour est délivrée par un État membre qui fait partie de l'espace Schengen, les cartes de séjour délivrées en vertu du règlement (CE) n° 1030/2002 produisent des effets d'exemption de visa à l'égard des États membres qui font partie de l'espace Schengen.

Cependant, les documents de séjour qui ne sont pas délivrés en application de la directive 2004/38/CE peuvent exempter leur titulaire de l'obligation de visa en vertu du code frontières Schengen ⁽¹³¹⁾. Pour de plus amples informations à cet égard, consultez le manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen).

Exemple:

L'État membre A fait partie de l'espace Schengen. Un citoyen de l'Union d'un État membre A réside avec sa conjointe, ressortissante d'un pays tiers, dans l'État membre A. Ils se rendent dans un autre État membre qui fait également partie de l'espace Schengen. La conjointe ressortissante d'un pays tiers étant titulaire d'une carte de séjour délivrée en vertu de la législation nationale par un État membre faisant partie de l'espace Schengen, elle n'a pas besoin d'un visa d'entrée en vertu du code frontières Schengen.

3.3 Règles en matière de visas

Comme le prévoit l'article 5, paragraphe 2, les États membres peuvent exiger que les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers et qui se déplacent avec un citoyen de l'Union ou le rejoignent, auxquels la directive 2004/38/CE s'applique, soient munis d'un visa d'entrée conformément au règlement (UE) 2018/1806 ⁽¹³²⁾ ou, dans le cas de l'Irlande, conformément au droit national. Ces membres de la famille **ont le droit d'entrer** sur le territoire de l'État membre et **d'obtenir un visa d'entrée** ⁽¹³³⁾. Cela les distingue des autres ressortissants de pays tiers, qui ne disposent pas d'un tel droit.

Le droit d'obtenir un visa s'applique quel que soit l'objet du voyage, à condition que le membre de la famille qui est ressortissant d'un pays tiers accompagne ou rejoigne le citoyen de l'Union (par exemple, afin de s'installer ou de se rendre à des fins touristiques dans l'État membre d'accueil).

En vertu de l'article 5, paragraphe 2, les États membres doivent accorder à ces personnes **toutes facilités** pour obtenir les visas nécessaires, qui doivent être délivrés **sans frais, dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée**.

Toutefois, la directive 2004/38/CE ne fixe pas d'autres règles pour les procédures relatives à la délivrance des visas.

Pour les États membres qui appliquent l'acquis de Schengen dans son intégralité dans le domaine de la politique commune en matière de visas ⁽¹³⁴⁾, un manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés a été adopté au moyen d'une décision d'exécution de la Commission au titre du code des visas ⁽¹³⁵⁾. Une section entière du manuel (partie III) traite des règles spécifiques relatives au traitement des demandes de visa des membres de la famille de citoyens de l'Union et tient compte des particularités découlant de l'acquis en matière de libre circulation. Le code des visas et le manuel ne sont pas applicables à l'Irlande, à la Bulgarie, à Chypre et à la Roumanie, mais la plupart des instructions opérationnelles contenues dans la partie III du manuel sur les visas sont également pertinentes pour ces États membres de l'Union.

⁽¹³⁰⁾ Règlement (CE) n° 1030/2002 du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (JO L 157 du 15.6.2002, p. 1).

⁽¹³¹⁾ Article 6 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

⁽¹³²⁾ Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO L 303 du 28.11.2018, p. 39).

⁽¹³³⁾ Arrêt C-503/03, Commission/Espagne, ECLI:EU:C:2006:74, point 42.

⁽¹³⁴⁾ Belgique, Tchéquie, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovaquie, Finlande et Suède.

⁽¹³⁵⁾ Annexe de la décision d'exécution de la Commission modifiant la décision C(2010) 1620 final en ce qui concerne le remplacement du manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés (manuel des visas I), C(2020) 395 final. https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-06/visa_code_handbook_consolidated_en.pdf

Les délais de traitement des demandes de visa de membres de la famille ressortissants de pays tiers qui dépassent 15 jours «devraient être exceptionnels et dûment justifiés», et des retards de plus de quatre semaines ne sont pas raisonnables.

Les autorités des États membres devraient conseiller les membres de la famille quant au type de visa à demander (c'est-à-dire un visa de court séjour) et ne sauraient leur faire obligation d'introduire une demande de visa de long séjour ou de regroupement familial.

Si les États membres peuvent recourir à des numéros d'appel surtaxés ou aux services d'une entreprise extérieure pour fixer les rendez-vous, ils doivent donner aux membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers un accès direct au consulat.

Les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers devraient être en mesure d'obtenir des rendez-vous auprès des prestataires de services externes ou dans les consulats dès que possible, de manière à pouvoir réellement bénéficier d'une procédure accélérée.

Lorsque les membres de la famille décident de ne pas faire usage de leur droit d'introduire leur demande directement auprès du consulat, mais de recourir aux services d'une société externe ou à des services supplémentaires, ils peuvent être tenus de payer ces services (mais pas le droit de visa proprement dit). En revanche, si leur demande est déposée directement au consulat, la demande de visa devrait être traitée sans frais.

Quant au droit d'obtenir un visa d'entrée découlant de l'existence d'un lien de parenté avec le citoyen de l'Union, les États membres ne peuvent exiger que la **présentation d'un passeport en cours de validité** et de **documents pertinents pour prouver**:

- a) qu'il existe un citoyen de l'Union duquel le demandeur tire ses droits.

La charge de la preuve s'acquitte en produisant des justificatifs relatifs à l'identité et à la nationalité du citoyen de l'Union (par exemple, une carte d'identité ou un passeport en cours de validité);

- b) que le demandeur est un membre de la famille d'un tel citoyen de l'Union.

La charge de la preuve s'acquitte en produisant des justificatifs relatifs à leurs liens de parenté (par exemple, un certificat de mariage, un extrait de naissance, etc.) et, le cas échéant, une preuve de respect des autres conditions listées à l'article 2, point 2), ou à l'article 3, paragraphe 2, de la directive (par exemple, une preuve de dépendance, de l'appartenance au ménage, de l'existence de raisons de santé graves, de l'existence d'un partenariat durable, etc.);

- c) que le demandeur accompagne ou rejoint un citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil.

Aucun document supplémentaire, tel qu'une attestation d'accueil, la preuve de ressources suffisantes, une lettre d'invitation, un billet de retour ou une assurance maladie en voyage, ne peut être exigé.

En ce qui concerne les refus de visa, les garanties procédurales applicables exposées à la section 15 – *Garanties procédurales (articles 30 et 33 de la directive 2004/38/CE)* s'appliquent.

4 **Droit de séjour d'une durée maximale de trois mois (article 6 de la directive 2004/38/CE)**

En vertu de l'article 6 de la directive 2004/38/CE, les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers et qui accompagnent ou rejoignent le citoyen de l'Union doivent uniquement être en possession d'un passeport en cours de validité.

Pendant les trois premiers mois, l'article 6 de la directive 2004/38/CE s'applique à tous les citoyens de l'Union et aux membres de leur famille, quelle que soit l'intention avec laquelle ils entrent dans l'État membre d'accueil (par exemple, le tourisme, la recherche d'un emploi ou la volonté de séjour dans l'État membre d'accueil) et aucune condition de séjour autre que la possession d'un document d'identité en cours de validité ne peut être exigée ⁽¹³⁶⁾.

Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent être obligés de quitter un État membre pendant une période minimale (par exemple trois mois) pour pouvoir se prévaloir d'un nouveau droit de séjour sur le territoire de cet État membre, en vertu de l'article 6 de la directive 2004/38/CE ⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³⁶⁾ Affaire C-710/19, *G.M.A.*, ECLI:EU:C:2020:1037, points 28, 35 et 36.

⁽¹³⁷⁾ Affaire C-719/19, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2021:506, point 89.

Le contrôle du respect de l'article 6 de la directive 2004/38/CE ne peut être effectué de manière systématique. Une personne qui revendique un droit de séjour au titre de l'article 6 de la directive 2004/38/CE bénéficie en principe de l'hypothèse que ce séjour est couvert par l'article 6. La personne ne peut être invitée à fournir des éléments de preuve confirmant qu'elle se trouve dans une situation visée à l'article 6 que s'il existe des doutes fondés quant au fait qu'elle n'est pas couverte par l'article 6 ⁽¹³⁸⁾ (ce qui peut être le cas lorsque la personne entre en contact avec les autorités nationales plusieurs fois sur une période de plus de trois mois consécutifs).

L'évaluation de la durée d'un séjour (trois mois ou plus) nécessite un examen individuel. Cette évaluation devrait se fonder sur des éléments objectifs et tenir compte de l'intention de la personne concernée et des éléments de preuve pertinents.

Si un citoyen de l'Union ou les membres de sa famille qui sont ressortissants d'un pays tiers **ont fait l'objet d'une décision d'éloignement** adoptée par un État membre en vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE parce qu'ils ne bénéficiaient plus d'un droit de séjour au titre de l'article 7 de ladite directive, ils ne peuvent revendiquer un nouveau droit de séjour sur ce territoire en vertu de l'article 6 de ladite directive que dans des conditions spécifiques (pour de plus amples informations, voir la section 14 – *Restrictions pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 15 de la directive 2004/38/CE)*).

5 **Droit de séjour de plus de trois mois pour les citoyens de l'Union et formalités administratives (articles 7, 8, 14 et 22 de la directive 2004/38/CE)**

Conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, le citoyen de l'Union a un droit de séjour de plus de trois mois dans l'État membre d'accueil:

- a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil [article 7, paragraphe 1, point a)];
- b) s'il dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil [article 7, paragraphe 1, point b)];
- c) s'il suit des études dans l'État membre d'accueil et y dispose d'une assurance maladie complète [article 7, paragraphe 1, point c)]; ou
- d) s'il est un membre de la famille qui rejoint ou accompagne un citoyen de l'Union remplissant l'une des conditions susmentionnées (article 7, paragraphe 2).

L'article 8, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE autorise l'État membre d'accueil à exiger d'un citoyen de l'Union qu'il s'enregistre auprès des autorités compétentes pour un séjour de plus de trois mois. Les États membres qui n'ont pas mis en œuvre cette obligation ne sont pas tenus de délivrer des certificats d'enregistrement aux citoyens de l'Union. Dans ces États membres, les citoyens mobiles de l'Union relevant du champ d'application de la directive 2004/38/CE pourraient prouver leur statut de bénéficiaires de la directive 2004/38/CE par tout moyen pertinent.

Le droit de séjour et la continuité du séjour légal ne sont pas affectés lorsque la disposition de la directive 2004/38/CE sur laquelle se fonde ce droit est modifiée. Il est également possible de se conformer simultanément à différentes dispositions relatives au droit de séjour et donc de détenir plusieurs statuts (par exemple, un étudiant qui est simultanément un travailleur) ⁽¹³⁹⁾. Un changement de statut n'exige pas la délivrance d'un nouveau titre de séjour et ne doit pas non plus être signalé aux autorités nationales.

Les États membres peuvent favoriser l'intégration des citoyens de l'Union et des membres de leur famille qui sont ressortissants de pays tiers en leur proposant des cours de langue ou d'autres cours ciblés non obligatoires ⁽¹⁴⁰⁾. Le refus d'assister à ces cours ne saurait porter à conséquence.

5.1 **Les travailleurs salariés et non salariés**

5.1.1 **Définition des travailleurs salariés et non salariés**

Ni le droit primaire ni le droit dérivé de l'Union ne donnent de définition des termes «travailleur» ou «travailleur non salarié».

⁽¹³⁸⁾ Affaire C-719/19, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2021:506, point 100.

⁽¹³⁹⁾ Affaire C-46/12, *LN*, ECLI:EU:C:2013:97.

⁽¹⁴⁰⁾ Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Multilinguisme: un atout pour l'Europe et un engagement commun», COM(2008) 566 final.

Selon la jurisprudence de la Cour, la notion de «travailleur» a, aux fins de la libre circulation dans l'Union, un sens spécifique ⁽¹⁴¹⁾ et doit être interprétée de manière large ⁽¹⁴²⁾. Il n'est pas possible d'appliquer des définitions nationales divergentes (par exemple, une définition du travailleur énoncée dans le droit du travail national) qui seraient plus restrictives.

La Cour a défini un «travailleur» comme toute personne qui effectue un travail réel et effectif pour lequel elle est rémunérée, sous la direction d'une autre personne, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires ⁽¹⁴³⁾. Les caractéristiques essentielles d'une relation de travail salarié sont les suivantes:

- pendant un certain temps, une personne accomplit des prestations ⁽¹⁴⁴⁾;
- en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci ⁽¹⁴⁵⁾;
- en contrepartie desquelles elle touche une rémunération (les avantages en nature sont également considérés comme une rémunération) ⁽¹⁴⁶⁾.

Pour de plus amples informations, consultez la communication de la Commission de 2010 intitulée «Réaffirmer la libre circulation des travailleurs: droits et principales avancées» ⁽¹⁴⁷⁾. La condition d'un lien de subordination distingue les «travailleurs» des «travailleurs non salariés». Un travail effectué dans un lien de subordination se caractérise par le fait que l'employeur détermine le choix de l'activité, la rémunération et les conditions de travail ⁽¹⁴⁸⁾.

Pour les travailleurs non salariés, si la preuve d'une activité non salariée peut être exigée, cela ne peut justifier des exigences excessives en matière de preuve. Dans le même ordre d'idées, les exigences nationales ne doivent pas créer de situations dans lesquelles l'inscription pour l'exercice d'une activité non salariée est une condition préalable à l'obtention d'une attestation d'enregistrement de séjour et, dans le même temps, la possession d'une attestation d'enregistrement de séjour est une condition préalable à l'inscription pour accéder à une activité non salariée.

5.1.2 Maintien du statut de travailleur salarié ou non salarié

L'article 7, paragraphe 3, de la directive 2004/38/CE prévoit que les citoyens de l'Union conservent le statut de travailleur salarié/non salarié dans certaines situations, même lorsqu'ils n'exercent plus d'activité salariée ou non salariée (et bénéficient donc de l'égalité de traitement, voir la section 11 – *Droit à l'égalité de traitement (article 24 de la directive 2004/38/CE)*). Conformément à la jurisprudence de la Cour ⁽¹⁴⁹⁾, la liste des circonstances de l'article 7, paragraphe 3, dans lesquelles le statut de travailleur salarié/non salarié peut être maintenu n'est pas exhaustive.

Pour conserver le statut de travailleur au titre de l'article 7, paragraphe 3, points b) et c), les travailleurs salariés ou non salariés qui ont cessé de travailler doivent se faire enregistrer comme demandeurs d'emploi auprès des services de l'emploi compétents ⁽¹⁵⁰⁾. L'État membre d'accueil peut également imposer d'autres exigences aux demandeurs d'emploi, à condition que ces exigences soient également imposées à ses propres ressortissants, telles que la condition d'être à la disposition du service de l'emploi et de ses services (par exemple, conseil, profilage, formation, envoi de candidatures à la suite d'informations sur des emplois disponibles, participation à des entretiens, respect des dispositions de l'accord d'intégration professionnelle, le cas échéant, etc.).

⁽¹⁴¹⁾ Voir par exemple l'affaire 66/85, *Lawrie-Blum*, ECLI:EU:C:1986:284.

⁽¹⁴²⁾ Affaire 139/85, *Kempf*, ECLI:EU:C:1986:223.

⁽¹⁴³⁾ Affaire C-138/02, *Collins*, ECLI:EU:C:2004:172, point 26, affaire C-456/02, *Trojani*, ECLI:EU:C:2004:488, point 15, ou affaire C-46/12, *LN*, ECLI:EU:C:2013:97, points 40 à 42.

⁽¹⁴⁴⁾ Voir, par exemple, l'affaire 139/85, *Kempf*, ECLI:EU:C:1986:223, l'affaire 344/87, *Betray*, ECLI:EU:C:1989:226, l'affaire 171/88, *Rinner-Kühn*, ECLI:EU:C:1989:328, l'affaire C-1/97, *Birden*, ECLI:EU:C:1998:568 et l'affaire 102/88, *Ruzius-Wilbrink*, EU:C:1989:639.

⁽¹⁴⁵⁾ Affaire 152/73, *Sotgiu*, ECLI:EU:C:1974:13, affaire 196/87, *Steymann*, ECLI:EU:C:1988:475, affaire 344/87, *Betray*, ECLI:EU:C:1989:226 et affaire C-151/04, *Nadin*, ECLI:EU:C:2005:775.

⁽¹⁴⁶⁾ Voir, par exemple, l'affaire 196/87, *Steymann*, ECLI:EU:C:1988:475, l'affaire 344/87, *Betray*, ECLI:EU:C:1989:226, l'affaire C-27/91, *Hostellerie Le Manoir*, ECLI:EU:C:1991:441, et l'affaire C-270/13, *Haralambidis*, EU:C:2014:2185.

⁽¹⁴⁷⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Réaffirmer la libre circulation des travailleurs: droits et principales avancées», 13 juillet 2010, COM(2010)373 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0373:FIN:FR:PDF>

⁽¹⁴⁸⁾ Affaire C-268/99, *Jany*, ECLI:EU:C:2001:616.

⁽¹⁴⁹⁾ Affaire C-507/12, *Saint Prix*, ECLI:EU:C:2014:2007, point 38, et affaire C-544/18, *Daknevičiute*, ECLI:EU:C:2019:761, point 28.

⁽¹⁵⁰⁾ Affaire C-483/17, *Tarola*, ECLI:EU:C:2019:309, point 54.

Les citoyens de l'Union qui ne conservent plus le statut de travailleurs peuvent continuer à chercher un emploi, mais peuvent être tenus de fournir la preuve «qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés» ⁽¹⁵¹⁾. L'État membre d'accueil peut leur refuser l'assistance sociale en vertu de l'article 24, paragraphe 2, de la directive ⁽¹⁵²⁾ (voir également la section 11 – *Droit à l'égalité de traitement (article 24 de la directive 2004/38/CE)*).

5.1.3 Citoyens de l'Union travaillant pour des organisations internationales ou ayant un statut diplomatique/consulaire

Il est de jurisprudence constante ⁽¹⁵³⁾ que les citoyens de l'Union qui travaillent pour une organisation internationale dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité sont couverts par les règles du traité UE relatives à la libre circulation des travailleurs et qu'ils ne peuvent être privés des droits que leur confère le droit de l'Union en matière de libre circulation des travailleurs au seul motif qu'ils travaillent pour une organisation internationale.

Tel est le cas indépendamment du fait:

- qu'ils bénéficient également d'une convention d'accueil entre leur organisation et l'État membre d'accueil (qui peut les exempter des contrôles de l'immigration);
- qu'ils peuvent être titulaires d'un titre de séjour spécial délivré en vertu d'une telle convention d'accueil; ou
- qu'ils sont arrivés dans l'État membre d'accueil pour y travailler dans cette organisation internationale (ils n'ont donc pas d'antécédents de séjour avant le début de leur activité professionnelle).

Il en va de même pour les citoyens de l'Union qui ont le statut d'agent diplomatique ou consulaire dans un État membre en vertu des conventions de Vienne ⁽¹⁵⁴⁾.

5.2 Étudiants et citoyens de l'Union n'exerçant pas d'activité économique

Les étudiants et les citoyens de l'Union n'exerçant pas d'activité économique doivent disposer, pour eux et pour les membres de leur famille, de **ressources suffisantes** afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur séjour. Ils doivent également disposer d'une **assurance maladie complète** pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille ⁽¹⁵⁵⁾.

La directive 2004/38/CE n'empêche pas qu'un citoyen de l'Union dispose d'un «droit de séjour» dans l'État membre où il travaille ou exerce une activité non salariée et, en même temps, dans un autre État membre où il passe du temps (par exemple, les week-ends et les jours fériés) si les conditions applicables sont remplies. Ainsi, un citoyen de l'Union peut, dans l'État membre où il réside en tant qu'étudiant ou en tant que personne économiquement non active, obtenir ou conserver un «droit de séjour» si les conditions relatives à des ressources suffisantes et à une assurance maladie complète sont remplies et, le cas échéant, s'il est inscrit en tant qu'étudiant.

Exemple:

P. est une ressortissante de l'État membre A. Elle travaille dans l'État membre B, où elle séjourne habituellement pendant la semaine de travail. Toutefois, elle passe chaque week-end et plusieurs mois par an dans l'État membre C, où elle possède une maison à proximité de la plage. Elle a le droit de séjourner dans l'État membre B en tant que travailleuse, mais elle peut également bénéficier d'un droit de séjour dans l'État membre C.

5.2.1 Ressources suffisantes

La notion de «ressources suffisantes» doit être interprétée à la lumière de l'objectif de la directive 2004/38/CE, à savoir faciliter la libre circulation, tant que les bénéficiaires du droit de séjour ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

⁽¹⁵¹⁾ Affaire C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, points 52 et 56.

⁽¹⁵²⁾ Affaire C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, point 58.

⁽¹⁵³⁾ Voir, par exemple, l'affaire C-233/12, *Gardella*, ECLI:EU:C:2013:449.

⁽¹⁵⁴⁾ Affaire C-392/05, *Alevizos*, ECLI:EU:C:2007:251.

⁽¹⁵⁵⁾ Affaire C-535/19, *A*, ECLI:EU:C:2021:595, point 55, et affaire C-247/20, *VI*, ECLI:EU:C:2022:177, point 63.

Pour apprécier l'existence de ressources suffisantes, il convient en premier lieu de se demander si le citoyen de l'Union (*et les membres de sa famille dont le droit de séjour dépend de lui*) remplira(en)t les critères nationaux pour obtenir **l'allocation sociale de base**.

Les citoyens de l'Union disposent de ressources suffisantes lorsque le niveau de leurs ressources est supérieur ou égal au seuil au-dessous duquel une allocation minimale de subsistance est octroyée dans l'État membre d'accueil. Lorsque ce critère ne peut s'appliquer, il convient de tenir compte de la pension minimale de sécurité sociale.

L'article 8, paragraphe 4, interdit aux États membres de fixer, directement ou indirectement, le montant des ressources qu'ils considèrent comme «suffisantes» et au-dessous duquel le droit de séjour peut être automatiquement refusé. Les autorités nationales doivent tenir compte de la situation personnelle de l'intéressé.

Les États membres peuvent refuser de fournir des prestations sociales aux citoyens de l'Union n'exerçant pas d'activité économique qui exercent leur droit à la libre circulation et qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre à un droit de séjour fondé sur la directive 2004/38/CE ⁽¹⁵⁶⁾. Par conséquent, pour apprécier si l'exigence de ressources suffisantes au titre de l'article 7, paragraphe 1, point b), est remplie, «il y a lieu d'effectuer un examen concret de la situation économique de chaque intéressé, **sans prendre en compte les prestations sociales demandées**» ⁽¹⁵⁷⁾. En effet, l'article 7, paragraphe 1, point b), a pour but d'empêcher **que les citoyens de l'Union économiquement non actifs «utilisent le système de protection sociale de l'État membre d'accueil pour financer leurs moyens d'existence»** ⁽¹⁵⁸⁾.

Dans l'affaire *Brey*, il a été considéré que, pour un citoyen de l'Union n'exerçant pas d'activité économique, le fait d'être éligible à l'assistance sociale «pourrait constituer un indice» que la personne ne dispose pas de ressources suffisantes pour éviter de devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil en vertu de l'article 7, paragraphe 1, point b) ⁽¹⁵⁹⁾.

Les autorités nationales peuvent, au besoin, vérifier l'existence, la licéité ⁽¹⁶⁰⁾, le montant et la disponibilité des ressources. Ces vérifications peuvent être effectuées lorsque des citoyens de l'Union demandent à enregistrer leur séjour ou lorsque les membres de leur famille demandent un titre de séjour.

Après la délivrance du titre de séjour, cette vérification, telle que prévue à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, ne doit pas être effectuée de manière systématique, mais uniquement dans des cas spécifiques où il existe un doute raisonnable quant à savoir si les citoyens de l'Union ou les membres de leur famille remplissent la condition relative à des ressources suffisantes.

La Cour a confirmé que l'article 14, paragraphe 2, s'applique également en ce qui concerne l'octroi de prestations sociales ⁽¹⁶¹⁾. La Cour a estimé qu'il est conforme à cette disposition de prévoir un système dans lequel, pour chacune des prestations sociales en cause, le demandeur doit fournir, dans le formulaire de demande, une série de données révélant l'existence ou non d'un droit de séjour, ces données étant par la suite vérifiées par les autorités compétentes pour l'octroi de la prestation concernée, et ce n'est que dans des cas particuliers qu'il est exigé des demandeurs qu'ils apportent la preuve qu'ils jouissent effectivement d'un droit de séjour, ainsi qu'ils l'ont déclaré ⁽¹⁶²⁾.

La Cour a précisé que les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, point b), de la directive 2004/38/CE doivent être interprétées de manière stricte ⁽¹⁶³⁾, ainsi que dans le respect des limites imposées par le droit de l'Union et le principe de proportionnalité ⁽¹⁶⁴⁾, et sans compromettre l'efficacité pratique de ladite directive ⁽¹⁶⁵⁾. En outre, le fait que le préambule de la directive 2004/38/CE prévoit que les bénéficiaires du droit de séjour ne doivent pas devenir une charge «déraisonnable» pour les finances publiques de l'État membre d'accueil implique une certaine solidarité financière, notamment si les difficultés que rencontre le bénéficiaire du droit de séjour sont d'ordre temporaire ⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁵⁶⁾ Affaire C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, ECLI:EU:C:2021:602, point 78. Voir également la section 11.1 - *Droit à l'égalité d'accès à l'assistance sociale: contenu et conditions*.

⁽¹⁵⁷⁾ Affaire C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358, point 80, et affaire C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, ECLI:EU:C:2021:602, point 79.

⁽¹⁵⁸⁾ Affaire C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358, point 76.

⁽¹⁵⁹⁾ Affaire C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, point 63.

⁽¹⁶⁰⁾ Voir, toutefois, l'affaire C-93/18, *Bajratari*, ECLI:EU:C:2019:809, point 42.

⁽¹⁶¹⁾ Affaire C-308/14, *Commission/Royaume-Uni*, ECLI:EU:C:2016:436, points 81 et 82.

⁽¹⁶²⁾ Affaire -308/14, *Commission/Royaume-Uni*, ECLI:EU:C:2016:436, points 83 et 84.

⁽¹⁶³⁾ Affaire C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, point 70.

⁽¹⁶⁴⁾ Affaire C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, point 70, et affaire C-93/18, *Bajratari*, ECLI:EU:C:2019:809, point 35.

⁽¹⁶⁵⁾ Affaire C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, point 71.

⁽¹⁶⁶⁾ Affaire C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, point 44.

Compte tenu de ce qui précède, il convient d'accorder toute l'attention voulue au fait que la situation d'un citoyen de l'Union peut évoluer au fil du temps et qu'il peut acquérir de nouvelles sources de revenus. Par exemple, les citoyens de l'Union économiquement inactifs au début de leur séjour pourraient trouver un emploi par la suite.

De plus, le type de preuve de ressources suffisantes ne peut être limité ⁽¹⁶⁷⁾. Par conséquent, les États membres ne peuvent pas établir que certains types spécifiques de documents constituent la seule preuve acceptable de ressources suffisantes, empêchant ainsi les citoyens de l'Union de prouver leurs ressources par d'autres moyens.

En ce qui concerne la forme et l'origine des ressources, elles ne doivent pas obligatoirement être régulières et peuvent prendre la forme d'un capital accumulé.

En outre, la Cour a précisé que les termes «disposent» de ressources suffisantes figurant à l'article 7, paragraphe 1, point b), de la directive 2004/38/CE «doivent être interprétés en ce sens qu'il suffit que les citoyens de l'Union aient la disposition de telles ressources» ⁽¹⁶⁸⁾. Les citoyens de l'Union ne sont pas tenus de prouver qu'ils disposent de ressources suffisantes eux-mêmes, étant donné que le droit de l'Union ne prévoit aucune exigence de quelque nature que ce soit quant à l'**origine** des ressources ⁽¹⁶⁹⁾. Par conséquent, les ressources provenant d'un tiers doivent être acceptées ⁽¹⁷⁰⁾.

La Cour a en outre estimé que l'exigence de ressources suffisantes peut être remplie au moyen de ressources provenant du travail effectué par le parent du citoyen de l'Union après l'expiration de sa carte de séjour, dans une situation où les revenus étaient soumis aux cotisations fiscales et au système de sécurité sociale et où ces ressources ont permis au citoyen de l'Union de subvenir à ses besoins et aux membres de sa famille pendant dix ans sans avoir eu recours au système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ⁽¹⁷¹⁾.

Exemples de preuves des ressources:

- relevés bancaires ou lettres bancaires prouvant les fonds. L'État membre d'accueil ne peut refuser de prendre en considération des documents bancaires en raison de leur origine dans un autre État membre, et les autorités nationales ne peuvent pas non plus exiger du citoyen de l'Union qu'il ouvre un compte bancaire dans l'État membre d'accueil et qu'il y dépose des fonds;
- certificats de pension;
- preuve de revenus provenant de la location de biens immobiliers;
- preuve de revenus d'investissement;
- preuve de revenus ou de fonds provenant des membres de la famille du citoyen de l'Union (par exemple, conjoint, partenaire, parent, aidant, etc.);
- preuve de revenus d'une activité économique, quel que soit l'endroit où elle a été exercée;
- preuve de biens reçus par voie successorale.

⁽¹⁶⁷⁾ Affaire C-424/98, Commission/Italie, ECLI:EU:C:2000:287, point 37.

⁽¹⁶⁸⁾ Affaire C-218/14, Singh e.a., ECLI:EU:C:2015:476, point 74 et jurisprudence citée.

⁽¹⁶⁹⁾ Voir l'affaire C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, point 30; voir également l'affaire C-218/14, Singh e.a., ECLI:EU:C:2015:476, point 74, l'affaire C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, point 48, et l'affaire C-86/12, Alokpa, ECLI:EU:C:2013:645, point 27.

⁽¹⁷⁰⁾ Voir, par exemple, l'affaire C-408/03, Commission/Belgique, ECLI:EU:C:2006:192, points 40 et suivants; l'affaire C-218/14, Singh e.a., ECLI:EU:C:2015:476; l'affaire C-200/02, Zhu et Chen, ECLI:EU:C:2004:639; l'affaire C-86/12, Alokpa, ECLI:EU:C:2013:645, et l'affaire C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675.

⁽¹⁷¹⁾ Affaire C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809.

Lorsqu'une autorité nationale refuse un droit de séjour ou y met fin ou, le cas échéant, adopte une décision d'éloignement au motif que le citoyen de l'Union ne satisfait pas à l'exigence de ressources suffisantes, **une évaluation approfondie de la proportionnalité et individualisée est requise** ⁽¹⁷²⁾. En outre, il convient de tenir compte des droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux. En particulier, l'importance de la liberté de circulation en tant que droit fondamental garanti par l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux devrait être prise en considération lors de l'examen de la conformité de la mesure avec le principe de proportionnalité, notamment le fait que la mesure doit être appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi ⁽¹⁷³⁾.

En tout état de cause, l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2004/38/CE dispose que «le **recours au système d'assistance sociale** par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille **n'entraîne pas automatiquement** une mesure d'éloignement».

Pour procéder à cette évaluation, les États membres peuvent définir, par exemple, un système à points qui leur servira d'indicateur. Le considérant 16 de la directive 2004/38/CE définit **trois séries de critères** à cette fin:

1) **La durée**

Pour quelle durée l'allocation est-elle octroyée?

Perspectives: le citoyen de l'Union est-il susceptible de cesser prochainement le recours aux prestations d'assistance sociale?

Depuis combien de temps l'intéressé séjourne-t-il dans l'État membre d'accueil?

2) **La situation personnelle**

Quel est le degré d'intégration du citoyen de l'Union et des membres de sa famille dans la société de l'État membre d'accueil?

Des considérations particulières (âge, état de santé, situation familiale et économique) doivent-elles être prises en compte?

3) **Le montant**

Quel est le montant total de l'aide accordée?

Le citoyen de l'Union a-t-il toujours été fort dépendant de l'assistance sociale?

Le citoyen de l'Union contribue-t-il depuis longtemps au financement de l'assistance sociale dans l'État membre d'accueil?

Les bénéficiaires du droit de séjour ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement pour ce motif, aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une **charge déraisonnable** pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ⁽¹⁷⁴⁾.

La perception de prestations d'assistance sociale peut être considérée comme pertinente pour déterminer si l'intéressé représente une charge pour le système d'assistance sociale.

En vertu de l'article 14, paragraphe 4, de la directive 2004/38/CE, des mesures d'éloignement **ne peuvent en aucun cas** être prises à l'encontre de travailleurs salariés ou non salariés et des membres de leur famille (à moins qu'elles ne soient fondées sur des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique). Il en va de même pour les demandeurs d'emploi qui sont entrés dans l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi et pour ceux qui ont cessé de travailler et ne conservent plus le statut de travailleur, pour autant qu'ils puissent apporter la preuve «qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés» ⁽¹⁷⁵⁾ (voir la section 6 – *Droit de séjour des demandeurs d'emploi [article 14, paragraphe 4, point b), de la directive 2004/38/CE]*).

⁽¹⁷²⁾ Toutefois, aux fins de l'accès à l'assistance sociale, lors de l'appréciation de la charge que pourrait entraîner une demande d'assistance sociale, la Cour a reconnu que «l'aide accordée à un seul demandeur peut difficilement être qualifiée de «**charge déraisonnable**», laquelle serait susceptible de peser sur l'État membre concerné non pas après qu'il a été saisi d'une **demande individuelle**, mais nécessairement au terme d'une **addition** de l'ensemble des demandes individuelles qui lui seraient soumises» (affaire C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, point 62, et affaire C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, point 50).

⁽¹⁷³⁾ Aux termes de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux.

⁽¹⁷⁴⁾ Article 14, paragraphe 3, et considérant 16.

⁽¹⁷⁵⁾ Voir l'article 14, paragraphe 4, point b); voir également l'affaire C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, point 22, l'affaire C-181/19, Jobcenter Krefeld, ECLI:EU:C:2020:794, point 69, et l'affaire C-710/19, G.M.A., EU:C:2020:1037, point 33.

En ce qui concerne la relation entre la possession de ressources suffisantes et l'égalité de traitement au titre de l'article 24, voir la section 11 – *Droit à l'égalité de traitement (article 24 de la directive 2004/38/CE)*.

5.2.2 Assurance maladie complète

Les citoyens de l'Union n'exerçant pas d'activité économique (y compris les étudiants) et les membres de leur famille doivent disposer d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil ⁽¹⁷⁶⁾.

Cette condition est remplie tant lorsque le citoyen de l'Union dispose d'une assurance maladie complète couvrant les membres de sa famille que dans le cas inverse où le membre de la famille dispose d'une telle assurance couvrant le citoyen de l'Union ⁽¹⁷⁷⁾.

Toute assurance, privée ou publique, souscrite dans l'État membre d'accueil ou ailleurs, est en principe acceptable tant qu'elle prévoit une **couverture complète** et ne crée pas de charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil. Dans la protection de leurs finances publiques, tout en appréciant l'exhaustivité de la couverture d'assurance maladie, les États membres doivent agir dans le respect à la fois des limitations imposées par le droit de l'Union et du principe de proportionnalité ⁽¹⁷⁸⁾.

Les titulaires de pensions ou de rentes remplissent la condition de l'assurance maladie complète s'ils ont droit aux soins médicaux au titre de la législation de l'État membre qui leur verse leur pension ou rente ⁽¹⁷⁹⁾. En particulier, les retraités en possession d'un document portable S1 (**PD S1**) ont le droit d'accéder aux soins de santé dans l'État membre de résidence et remplissent la condition d'une assurance maladie complète ⁽¹⁸⁰⁾.

Lorsque le citoyen de l'Union concerné ne transfère pas sa résidence au sens du règlement (CE) n° 883/2004 dans l'État membre d'accueil et a l'intention de retourner dans l'État membre où il réside (par exemple, études ou détachement dans un autre État membre), la carte européenne d'assurance maladie (CEAM) délivrée par l'État membre d'origine prouve cette couverture complète (voir la section 11.4 – *Droit à l'égalité d'accès aux soins de santé: contenu et conditions* et, sur la notion de séjour au sens du règlement (CE) n° 883/2004, section 11.3 – *Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale*).

Toutefois, la CEAM délivrée par l'État membre d'origine ne peut pas être utilisée par des citoyens de l'Union n'exerçant pas d'activité économique (dans des situations autres que celles mentionnées ci-dessus) pour prouver qu'ils disposent d'une assurance maladie complète lorsqu'ils remplissent les deux conditions cumulatives suivantes:

- ils exercent leur droit de séjour dans l'État membre d'accueil pendant une période de plus de trois mois en vertu de l'article 7, paragraphe 1, point b), de la directive 2004/38/CE et avant l'acquisition du droit de séjour permanent; et
- ils transfèrent leur résidence dans l'État membre d'accueil au sens du règlement (CE) n° 883/2004 (comme expliqué à la section 11.3 – *Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale*) et, par conséquent, ne sont plus couverts par le système de sécurité sociale de leur État membre d'origine.

Toutefois, dans cette dernière situation, les citoyens de l'Union ont le droit d'être affiliés au régime public d'assurance maladie de l'État membre d'accueil sur la base du règlement (CE) n° 883/2004 ⁽¹⁸¹⁾.

Néanmoins, dans de telles circonstances, l'État membre d'accueil peut prévoir que, jusqu'à ce que le citoyen de l'Union obtienne le droit de séjour permanent, l'accès à ce système n'est pas gratuit, afin d'éviter que des citoyens de l'Union n'exerçant pas d'activité économique ne deviennent une charge déraisonnable pour ses finances publiques ⁽¹⁸²⁾.

⁽¹⁷⁶⁾ Affaire C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, point 55, et affaire C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, point 63.

⁽¹⁷⁷⁾ Affaire C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, point 67.

⁽¹⁷⁸⁾ Affaire C-413/99, Baumbast, ECLI:EU:C:2002:493, points 89 à 94.

⁽¹⁷⁹⁾ Les retraités couverts par une assurance privée faisant partie d'un régime légal d'assurance, certifié par l'assureur, remplissent également cette condition lorsqu'une telle assurance fait partie de la politique de santé générale de l'État membre à l'égard de ses citoyens ou groupes de citoyens spécifiques.

⁽¹⁸⁰⁾ Articles 17, 23, 24 et 25 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166 du 30.4.2004, p. 1).

⁽¹⁸¹⁾ C-535/19, A, EU:C:2021:595, points 50 et 51.

⁽¹⁸²⁾ C-535/19, A, EU:C:2021:595, point 58.

En conséquence, l'État membre d'accueil peut, sous réserve du respect du principe de proportionnalité, subordonner l'affiliation d'un citoyen de l'Union n'exerçant pas d'activité économique à son système public d'assurance maladie à des conditions destinées à garantir que ledit citoyen ne deviendra pas une charge déraisonnable pour ses finances publiques. Ces conditions peuvent inclure la conclusion ou le maintien par le citoyen de l'Union d'une assurance maladie complète privée, permettant le remboursement audit État membre des dépenses de santé encourues par ce dernier en faveur de ce citoyen, ou le paiement, par ledit citoyen, d'une contribution au système public d'assurance maladie de cet État membre ⁽¹⁸³⁾. La Cour a considéré que, dans ce contexte, il incombe néanmoins à l'État membre d'accueil de veiller au respect du principe de proportionnalité «et donc à ce qu'il ne soit pas excessivement difficile pour le citoyen concerné de respecter de telles conditions» ⁽¹⁸⁴⁾.

En tout état de cause, une fois qu'un citoyen de l'Union est affilié à un tel système public d'assurance maladie dans l'État membre d'accueil, il dispose d'une assurance maladie complète au sens de l'article 7, paragraphe 1, point b) ⁽¹⁸⁵⁾, et aucune assurance privée supplémentaire ne peut être demandée.

En outre, l'État membre d'accueil peut subordonner l'affiliation à son système public d'assurance maladie à des conditions supplémentaires (par exemple, une résidence antérieure d'un an dans l'UE), à condition que ces dernières soient également applicables à ses propres ressortissants et qu'elles respectent le principe de proportionnalité.

Exemples:

- C. est ressortissant de l'État membre A, où il est inscrit à l'université. Il se rend temporairement dans l'État membre B pour y passer quelques mois en tant qu'étudiant Erasmus. La CEAM délivrée par l'État membre A constitue une preuve suffisante de l'existence d'une assurance maladie complète dans l'État membre B.
- P. est un ressortissant de l'État membre A dans lequel il a résidé. Il achète une maison dans l'État membre B et s'y rend pour rejoindre son épouse et son fils et vivre avec son épargne. Il résilie le contrat de location de son appartement dans l'État membre A et emporte tous ses effets personnels avec lui dans l'État membre B. Il déclare ne pas avoir l'intention de retourner dans l'État membre A. Il ne peut pas utiliser la CEAM délivrée par son État membre d'origine A pour prouver une assurance maladie complète dans l'État membre B.
- M. est ressortissante d'un État membre A. Elle déménage de manière permanente dans l'État membre B pour rejoindre son mari, ressortissant de l'État membre B. Elle n'exerce pas d'activité économique. L'État membre B dispose d'un système de soins médicaux financés par l'État qui est accordé, sans évaluation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, aux personnes relevant des catégories de bénéficiaires définies par la législation nationale. M. remplit toutes les conditions d'affiliation imposées aux ressortissants de l'État membre B. Par conséquent, elle a le droit d'être affiliée au régime public d'assurance maladie de l'État membre B. L'État membre B n'est pas tenu d'accorder une telle affiliation à titre gratuit, mais toute condition à cet égard doit être proportionnée et faire en sorte qu'il ne soit pas excessivement difficile pour le citoyen de l'Union de les respecter.

Une fois que le citoyen de l'Union a acquis un droit de séjour permanent, l'exigence d'une assurance maladie complète ne s'applique plus au citoyen de l'Union ni aux membres de sa famille ⁽¹⁸⁶⁾.

Pour plus d'informations, voir la section 11.3 – Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

5.2.3 Étudiants

En ce qui concerne les étudiants mobiles de l'Union, conformément à l'article 7, paragraphe 1, point c), les États membres peuvent exiger:

- la preuve qu'ils sont inscrits dans un établissement privé ou public agréé pour y suivre à titre principal des études, y compris une formation professionnelle;

⁽¹⁸³⁾ Affaire C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, point 59, et affaire C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, point 69.

⁽¹⁸⁴⁾ Affaire C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, point 59.

⁽¹⁸⁵⁾ Affaire C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, point 69.

⁽¹⁸⁶⁾ Affaire C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, points 59 et 60.

- la preuve qu'ils disposent d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil (voir la section 5.2.2 – *Assurance maladie complète*);
- une déclaration (ou tout autre moyen équivalent) attestant qu'ils disposent, pour eux et pour les membres de leur famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur séjour.

5.2.4 Responsables à titre principal de citoyens mineurs de l'Union

Comme expliqué à la section 2.2.2.5 – *Responsables à titre principal de citoyens mineurs de l'Union*, la Cour a considéré qu'outre les personnes énumérées à l'article 2, point 2), de la directive 2004/38/CE, lorsque des citoyens mineurs de l'Union exercent leur droit à la libre circulation, les ressortissants de pays tiers qui sont responsables à titre principal de ces personnes doivent se voir reconnaître un droit de séjour dans l'État membre d'accueil.

Le droit de séjour de plus de trois mois et de moins de cinq ans des citoyens mineurs de l'Union et de leurs responsables à titre principal est soumis à des conditions. Les mineurs exercent généralement leur droit à la libre circulation sans participer à une activité économique. Il est donc nécessaire d'examiner si les enfants de l'Union exerçant leur droit à la libre circulation remplissent les conditions consistant 1) à disposer de ressources suffisantes pour eux-mêmes et leurs responsables à titre principal afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant leur séjour; et 2) à disposer d'une assurance maladie complète pour eux-mêmes et leurs responsables à titre principal [article 7, paragraphe 1, point b), de la directive 2004/38/CE, voir la section 5.2.1 - *Ressources suffisantes* et la section 5.2.2 - *Assurance maladie complète*) ⁽¹⁸⁷⁾. Les points suivants doivent être pris en compte à cet égard:

- les citoyens mineurs de l'Union peuvent satisfaire à l'exigence de ressources suffisantes par l'intermédiaire de leurs responsables à titre principal qui sont ressortissants de pays tiers ⁽¹⁸⁸⁾ (voir la section 5.2.1 – *Ressources suffisantes* pour de plus amples informations, notamment en ce qui concerne la forme et l'origine des ressources);
- l'exigence d'une assurance maladie complète peut être remplie à la fois:
 - lorsque des citoyens mineurs de l'Union disposent d'une assurance maladie complète qui couvre leurs responsables à titre principal, et
 - dans le cas contraire, lorsque les responsables à titre principal disposent d'une assurance maladie complète qui couvre les citoyens de l'Union mineurs ⁽¹⁸⁹⁾.

Une fois qu'un citoyen mineur de l'Union acquiert un droit de séjour permanent, ledit citoyen et ses responsables à titre principal ne sont plus soumis aux exigences de ressources suffisantes et d'assurance maladie complète ⁽¹⁹⁰⁾.

Il convient de noter que les responsables d'enfants à titre principal peuvent également tirer des droits de séjour de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2004/38/CE si l'enfant réside et est inscrit dans un établissement scolaire dans l'État membre d'accueil ⁽¹⁹¹⁾ (voir la section 8 – *Maintien du droit de séjour des membres de la famille en cas de décès ou de départ du citoyen de l'Union et en cas de divorce, d'annulation du mariage ou de rupture d'un partenariat enregistré (article 12 et article 13 de la directive 2004/38/CE)*).

5.3 Pièces justificatives pour l'obtention d'un certificat d'enregistrement

L'article 8, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE autorise l'État membre d'accueil à exiger d'un citoyen de l'Union qu'il s'enregistre auprès des autorités compétentes pour un séjour de plus de trois mois. Il appartient donc à chaque État membre de décider s'il y a lieu d'imposer cette obligation aux citoyens mobiles de l'Union (pour de plus amples informations sur les certificats d'enregistrement, voir la section 12.1 – *Certificats d'enregistrement et documents attestant le séjour permanent des citoyens de l'Union (articles 8 et 19 de la directive 2004/38/CE et article 6 du règlement 2019/1157): format, informations minimales et durée de validité*).

La **liste des documents** ⁽¹⁹²⁾ à présenter avec la demande de certificat d'enregistrement est exhaustive. Aucun autre document ne peut être exigé.

⁽¹⁸⁷⁾ Affaire C-535/19, A, EU:C:2021:595, point 55, et affaire C-247/20, VI, EU:C:2022:177, point 63.

⁽¹⁸⁸⁾ Voir, par exemple, l'affaire C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, points 30 et 31; et l'affaire C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, point 48.

⁽¹⁸⁹⁾ Affaire C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, point 67.

⁽¹⁹⁰⁾ Affaire C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, points 59 et 60.

⁽¹⁹¹⁾ Des règles semblables s'appliquent à l'égard des parents de citoyens de l'Union dont le droit de séjour se fonde sur l'article 10 du règlement (UE) n° 492/2011 et la jurisprudence pertinente (voir l'affaire C-529/11, *Alarape*, ECLI:EU:C:2013:290, pour davantage d'informations).

⁽¹⁹²⁾ Article 8, paragraphe 3, article 8, paragraphe 5, et considérant 14.

Exemples:

- M. est un travailleur mobile de l'Union. Il n'est pas tenu de fournir la preuve qu'il respecte l'exigence de ressources suffisantes.
- L. est une citoyenne de l'Union mariée à un travailleur mobile de l'Union. Elle présente une demande d'attestation d'enregistrement en tant qu'épouse d'un travailleur mobile de l'Union. Il ne peut lui être demandé de fournir la preuve qu'elle travaille ou qu'elle respecte l'exigence de ressources suffisantes.
- R. est un citoyen de l'Union marié à un travailleur ressortissant d'un pays tiers. Il présente une demande d'attestation d'enregistrement en tant que citoyen de l'Union n'exerçant pas d'activité économique. Il apporte la preuve de ressources suffisantes pour lui et son mari (au moyen des revenus de son conjoint ressortissant d'un pays tiers) et d'une assurance maladie complète pour les deux (au moyen de leur affiliation au régime public d'assurance maladie de l'État membre d'accueil). R. n'est pas tenu de fournir la preuve qu'il est travailleur.

Toutefois, pour les travailleurs salariés et non salariés, l'État membre d'accueil peut demander, en cas de doute quant à la réalité ou à la véracité des documents fournis, que lesdits documents soient confirmés par des preuves supplémentaires (pouvant prendre la forme de fiches de paie).

En tout état de cause, la directive 2004/38/CE ne précise pas les pièces justificatives pour toutes les situations possibles (telles que les titres de séjour délivrés aux demandeurs d'emploi ou aux membres de la famille qui conservent un droit de séjour en vertu de l'article 12 ou de l'article 13 de ladite directive).

En ce qui concerne les refus de certificat d'enregistrement, voir la section 15 – *Garanties procédurales (articles 30 et 33 de la directive 2004/38/CE)*.

Un certificat d'enregistrement n'a qu'une valeur déclaratoire et probante (voir la section 12.3 – *Nature et effets des documents de séjour (article 25 de la directive 2004/38/CE)*). Il certifie le droit de séjour et n'est pas une condition préalable à l'exercice d'autres droits auxquels le citoyen de l'Union peut prétendre.

5.4 Délais de traitement pour la délivrance des certificats d'enregistrement

Conformément à l'article 8, paragraphe 2, les certificats d'enregistrement doivent être délivrés «immédiatement». Dans les États membres qui ont mis en place des systèmes d'enregistrement pour les citoyens de l'Union (voir la section 12 – *Documents de séjour (articles 8, 10, 19, 20 et 25 de la directive 2004/38/CE)*), cette exigence est particulièrement pertinente, car ces certificats pourraient faciliter l'exercice des droits conférés au citoyen de l'Union et son intégration dans l'État membre d'accueil.

Si le certificat d'enregistrement ne peut être délivré sur place lors de la remise de la demande et des pièces justificatives, il devrait l'être dans les quelques jours qui suivent (par exemple, après sept à dix jours). En cas d'enquête en cours dans un cas présumé d'abus ou de fraude, l'émission peut être différée, tout en respectant le principe d'efficacité et l'objectif de traitement rapide des demandes inhérent à la directive 2004/38/CE ⁽¹⁹³⁾.

5.5 Systèmes d'enregistrement de la population

Certains États membres exigent des citoyens de l'Union qu'ils s'inscrivent dans un registre national (ou infranational/local) de la population et obtiennent un numéro d'identification personnel. L'inscription au registre de la population diffère normalement de l'enregistrement de la résidence au titre de la directive 2004/38/CE et relève du droit national.

La Cour a confirmé que les États membres ont le droit d'utiliser un registre de la population pour soutenir les autorités chargées de l'application de la législation relative au droit de séjour ⁽¹⁹⁴⁾.

Toutefois, l'application des règles nationales relatives aux registres de population doit respecter le droit de l'Union.

⁽¹⁹³⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 69.

⁽¹⁹⁴⁾ Affaire C-524/06, Huber, ECLI:EU:C:2008:724, point 58.

En particulier, l'inscription au registre national de la population et la possession d'un numéro d'identification personnel ne doivent pas être des conditions préalables pour qu'un citoyen de l'Union ait le droit de travailler dans l'État membre d'accueil et ne doivent pas constituer un obstacle à l'exercice des droits de libre circulation d'un citoyen de l'Union ⁽¹⁹⁵⁾.

Par conséquent, si le numéro d'identification personnel est nécessaire dans la vie quotidienne dans l'État membre d'accueil, mais que les citoyens de l'Union ne peuvent pas l'obtenir (par exemple parce que les conditions d'obtention d'un tel numéro sont différentes des conditions d'enregistrement du séjour), ces citoyens de l'Union devraient se voir offrir des moyens de substitution à ces numéros. Sur la base du droit à l'égalité de traitement prévu par le droit de l'Union, il est interdit aux États membres de prendre des mesures discriminatoires directement à l'encontre des ressortissants d'autres États membres. Les États membres ne sont pas non plus autorisés à prendre des mesures indirectes qui, bien qu'elles ne fassent pas de distinction selon la nationalité, affectent davantage les citoyens mobiles de l'Union que les ressortissants de l'État membre d'accueil et entraînent le risque que de telles mesures désavantagent particulièrement les citoyens mobiles de l'Union sans justification objective ⁽¹⁹⁶⁾.

Les États membres d'accueil peuvent exiger des citoyens de l'Union résidant sur leur territoire dans l'exercice de leur droit à la libre circulation qu'ils obtiennent un numéro d'identification fiscale spécifique. Ce numéro pourrait être un élément de contrôle fondamental pour les autorités fiscales nationales. Là encore, l'obligation de détenir un numéro d'identification fiscale spécifique dans l'État membre d'accueil ne doit entraîner aucune discrimination directe ou indirecte à l'encontre des ressortissants d'autres États membres. En outre, les procédures mises en place pour obtenir un tel numéro ne devraient pas créer d'obstacle aux libertés fondamentales ni perturber les transactions commerciales.

6 Droit de séjour des demandeurs d'emploi [article 14, paragraphe 4, point b), de la directive 2004/38/CE]

L'article 14, paragraphe 4, point b), s'applique aux demandeurs d'emploi qui sont entrés dans l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi et à ceux qui ont cessé de travailler et ne conservent plus le statut de travailleur, pour autant qu'ils puissent apporter la preuve «qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés» ⁽¹⁹⁷⁾.

L'article 45 du TFUE et l'article 14, paragraphe 4, point b), de la directive 2004/38/CE exigent de l'État membre d'accueil qu'il accorde au citoyen de l'Union «un délai raisonnable» pour rechercher un emploi qui, si le citoyen de l'Union décide de s'inscrire en tant que demandeur d'emploi dans l'État membre d'accueil, commence au moment de l'inscription. Ce délai raisonnable devrait «permettre de prendre connaissance des offres d'emploi susceptibles de lui convenir et de prendre les mesures nécessaires aux fins d'être engagé». Pendant ce délai, l'État membre d'accueil peut exiger que le demandeur d'emploi apporte la preuve qu'il est à la recherche d'un emploi ⁽¹⁹⁸⁾. Un délai de six mois à compter de la date d'enregistrement «n'apparaît pas, en principe, insuffisant» ⁽¹⁹⁹⁾.

«Ce n'est qu'après l'écoulement de ce même délai raisonnable que le demandeur d'emploi est tenu d'apporter la preuve non seulement qu'il continue à chercher un emploi, mais aussi qu'il a des chances réelles d'être engagé» ⁽²⁰⁰⁾.

Lorsqu'un citoyen de l'Union entre dans un État membre d'accueil dans l'intention d'y chercher un emploi, son droit de séjour pendant les trois premiers mois est également couvert par l'article 6 de la directive 2004/38/CE. Dès lors, pendant ce délai de trois mois, ce citoyen ne doit être soumis à aucune autre condition que celle de détenir un document d'identité valide ⁽²⁰¹⁾.

⁽¹⁹⁵⁾ Le droit à la libre circulation est conféré directement par le traité, indépendamment de l'accomplissement de toute formalité. Voir, par exemple, en ce qui concerne les documents de séjour, l'affaire C-325/09, *Dias*, ECLI:EU:C:2011:498, points 48, 49 et 54, l'affaire C-246/17, *Diallo*, ECLI:EU:C:2018:499, points 48 et 49, ainsi que l'affaire C-456/12. O. et B., ECLI:EU:C:2014:135, point 60. Dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, des services et de la liberté d'établissement, voir l'affaire 48/75, *Royer*, ECLI:EU:C:1976:57.

⁽¹⁹⁶⁾ Voir par exemple l'affaire C-57/96, *Meints*, ECLI:EU:C:1997:564, points 44 et 45.

⁽¹⁹⁷⁾ Voir l'article 14, paragraphe 4, point b), ainsi que l'affaire C-292/89, *Antonissen*, ECLI:EU:C:1991:80, point 22, l'affaire C-181/19, *Jobcenter Krefeld*, ECLI:EU:C:2020:794, point 69, et l'affaire C-710/19, *G.M.A.*, EU:C:2020:1037, point 33.

⁽¹⁹⁸⁾ Affaire C-710/19, *G.M.A.*, ECLI:EU:C:2020:1037, point 51.

⁽¹⁹⁹⁾ Affaire C-710/19, *G.M.A.*, ECLI:EU:C:2020:1037, point 42. Voir également l'affaire C-292/89, *Antonissen*, ECLI:EU:C:1991:80, point 21.

⁽²⁰⁰⁾ Affaire C-710/19, *G.M.A.*, ECLI:EU:C:2020:1037, point 46.

⁽²⁰¹⁾ Affaire C-710/19, *G.M.A.*, ECLI:EU:C:2020:1037, points 35 et 36. Voir également le considérant 9 de la directive 2004/38/CE. Par ailleurs, le «délai raisonnable» commence à courir à partir du moment où le citoyen de l'Union concerné a décidé de s'enregistrer en tant que demandeur d'emploi dans l'État membre d'accueil.

Lors de l'évaluation de la situation du demandeur d'emploi, les autorités peuvent notamment tenir compte des **facteurs** suivants ⁽²⁰²⁾:

- en ce qui concerne le fait que la personne cherche un emploi:
 - l'inscription en tant que demandeur d'emploi auprès de l'organisme national chargé des demandeurs d'emploi,
 - la soumission régulière de candidatures à des employeurs potentiels ou la participation à des entretiens d'embauche;
- en ce qui concerne les chances réelles d'être engagé:
 - la situation du marché du travail national dans le secteur correspondant aux qualifications professionnelles du demandeur d'emploi,
 - le fait qu'un demandeur d'emploi ait refusé des offres d'emploi qui ne correspondaient pas à ses qualifications professionnelles ne peut être pris en compte,
 - le fait que le demandeur d'emploi n'ait jamais travaillé dans l'État membre d'accueil ne peut être pris en compte.

Pour de plus amples informations, consultez la communication de la Commission de 2010 intitulée «Réaffirmer la libre circulation des travailleurs: droits et principales avancées» et la section 11 - *Droit à l'égalité de traitement (article 24 de la directive 2004/38/CE)*.

7 **Droit de séjour de plus de trois mois et formalités administratives pour les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers et droit de travailler (articles 7, 9 à 11, 22 et 23 de la directive 2004/38/CE)**

7.1 **Pièces justificatives pour la délivrance de cartes de séjour**

La **liste de documents** ⁽²⁰³⁾ à produire au moment de l'introduction de la demande de carte de séjour est exhaustive, ainsi qu'il est confirmé au considérant 14. Aucun document supplémentaire n'est requis par les autorités nationales ⁽²⁰⁴⁾.

Dans le cadre de la procédure administrative de délivrance d'une carte de séjour, les autorités nationales doivent uniquement vérifier si le membre de la famille qui est ressortissant d'un pays tiers «est en mesure de prouver, par la présentation des documents indiqués à l'article 10, paragraphe 2, de ladite directive, qu'il relève de la notion de "membre de la famille" d'un citoyen de l'Union, au sens de la directive 2004/38, afin de bénéficier de la carte de séjour» ⁽²⁰⁵⁾. Par conséquent, les ressortissants d'un pays tiers qui apportent la preuve qu'ils relèvent de la notion de «membre de la famille» d'un citoyen de l'Union relevant de la directive 2004/38 «doivent se voir délivrer la carte de séjour prouvant cette qualité dans les plus brefs délais» ⁽²⁰⁶⁾.

En conséquence, le statut de bénéficiaire de la directive 2004/38/CE est établi par la présentation de documents pertinents aux fins de prouver:

- a) qu'il existe un citoyen de l'Union duquel le demandeur de la carte de séjour peut tirer un droit de séjour.

La charge de la preuve s'acquitte en produisant des justificatifs relatifs à l'identité et à la nationalité du citoyen de l'Union (par exemple, un document de voyage valide);

- b) que le demandeur de la carte de séjour est un membre de la famille dudit citoyen de l'Union.

⁽²⁰²⁾ Affaire C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, point 47.

⁽²⁰³⁾ Article 10, paragraphe 2.

⁽²⁰⁴⁾ Voir l'affaire C-127/08, Metock e.a., EU:C:2008:449, dans le cadre de laquelle la Cour a précisé que les membres de la famille des citoyens de l'Union qui sont des ressortissants de pays tiers avaient le droit d'accompagner et de rejoindre le citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil, ainsi que d'y vivre avec celui-ci, qu'ils aient ou non séjourné légalement dans un autre État membre auparavant et indépendamment de la date ou des circonstances de leur entrée dans l'État membre d'accueil. La Cour a également souligné qu'ils avaient le droit de séjourner dans l'État membre d'accueil en tant que membres de la famille d'un citoyen de l'Union, qu'ils soient déjà membres de la famille au moment où le citoyen de l'Union a déménagé dans l'État membre d'accueil ou qu'ils ne le soient devenus qu'après son installation. Voir également l'affaire C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461.

⁽²⁰⁵⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 63.

⁽²⁰⁶⁾ Affaire C-246/17, Diallo, EU:C:2018:499, point 65.

La charge de la preuve s'acquitte en produisant des justificatifs relatifs à l'identité du membre de la famille (par exemple, un document de voyage valide) et aux liens familiaux (par exemple, un certificat de mariage, un extrait de naissance, etc.) et, le cas échéant, une preuve de respect des autres conditions listées à l'article 2, point 2), ou à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE (par exemple, une preuve de dépendance, de l'existence de raisons de santé graves, de l'existence d'un partenariat durable, etc.). Voir la section 2.2 – *Membres de la famille et autres bénéficiaires*;

- c) que le citoyen de l'Union réside dans l'État membre d'accueil conformément à la directive 2004/38/CE.

Le niveau de preuve requis dépend de la base du **séjour du citoyen de l'Union** dans l'État membre d'accueil;

- pour un séjour de plus de trois mois, que les citoyens de l'Union doivent remplir les conditions fixées par la directive 2004/38/CE pour le droit de séjour et les États membres peuvent exiger qu'ils possèdent des certificats d'enregistrement.

La charge de la preuve s'acquitte en présentant le certificat d'enregistrement ou, à défaut, toute autre preuve du séjour du citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil dans le respect des conditions fixées par la directive 2004/38/CE (voir la section 5 – *Droit de séjour de plus de trois mois pour les citoyens de l'Union et formalités administratives (articles 7, 8, 14 et 22 de la directive 2004/38/CE)*);

- en ce qui concerne le séjour permanent (article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE), que les citoyens de l'Union ne sont pas tenus de satisfaire à des exigences supplémentaires.

La charge de la preuve s'acquitte en présentant le document attestant le séjour permanent ou, à défaut, toute autre preuve du séjour permanent du citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil dans le respect des conditions fixées par la directive 2004/38/CE (voir la section 9 – *Séjour permanent (articles 16 à 21 de la directive 2004/38/CE)*).

Toutefois, la directive 2004/38/CE ne mentionne pas de documents justificatifs pour toutes les situations possibles (telles que les cartes de séjour délivrées aux membres de la famille qui conservent un droit de séjour en vertu de l'article 12 ou de l'article 13 de la directive 2004/38/CE).

Exemples:

- M. est un travailleur mobile de l'Union. Son épouse Y, ressortissante d'un pays tiers, souhaite le rejoindre dans l'État membre d'accueil. Y. n'est pas tenue d'apporter la preuve que son conjoint ressortissant de l'Union dispose de ressources suffisantes pour le couple.
- T. est une ressortissante de pays tiers mariée à J., travailleur mobile de l'Union. T. introduit une demande de carte de séjour en tant qu'épouse d'un travailleur mobile de l'Union. Elle apporte la preuve du travail de son conjoint, mais n'a pas besoin d'apporter la preuve de son activité professionnelle ni d'une assurance maladie complète.
- R. est un ressortissant d'un pays tiers marié à W., retraitée de l'Union, qui dispose de ressources suffisantes. Bien que les ressources suffisantes et l'assurance maladie complète doivent être prouvées, R. n'est pas tenu de présenter de preuves concernant son visa d'entrée.
- L., ressortissant d'un pays tiers, est le père de M., travailleuse mobile de l'Union. L. demande une carte de séjour, en fournissant des documents prouvant sa dépendance financière à l'égard de sa fille M. L. n'a pas à prouver que sa fille et lui vivaient dans le même ménage dans le pays de provenance ni que sa fille doit l'assister en raison de son état de santé.

Les États membres peuvent demander que des documents ne soient **traduits, notariés ou authentifiés** que lorsque l'autorité nationale concernée ne comprend pas la langue dans laquelle ils sont rédigés ou émet des doutes quant à l'authenticité du document (par exemple concernant l'autorité de délivrance et l'exactitude des données figurant sur un document). Pour plus d'informations, voir la section 2.2.4 – *Pièces justificatives attestant le lien de parenté avec le citoyen de l'Union*.

7.2 Délais de traitement pour la délivrance des cartes de séjour

Les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers peuvent demander une carte de séjour dès leur arrivée dans l'État membre d'accueil s'ils ont l'intention de séjourner dans l'État membre d'accueil pendant plus de trois mois.

En vertu de l'article 10, paragraphe 1, la carte de séjour doit être **délivrée dans les six mois suivant la date de la demande**.

Cette exigence revêt une importance particulière dans la mesure où les cartes de séjour facilitent l'exercice du droit de séjour par les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers et leur intégration dans l'État membre d'accueil. La possession d'une carte de séjour valide dispense son titulaire de l'obligation d'obtenir un visa pour entrer sur le territoire des États membres⁽²⁰⁷⁾. Ces cartes pourraient également, dans la pratique, permettre aux ressortissants de pays tiers d'exercer plus facilement leur droit de travailler dans l'État membre d'accueil reconnu en vertu de l'article 23. Il importe donc que les autorités nationales délivrent ces cartes dans les délais prescrits par la directive.

La notion de «délivrance» implique que, dans le délai de six mois à compter de la date d'introduction de la demande, «les autorités nationales compétentes doivent examiner la demande, adopter une décision et, dans le cas où le demandeur remplirait les conditions pour bénéficier du droit de séjour sur le fondement de la directive 2004/38, fournir ladite carte de séjour à ce demandeur»⁽²⁰⁸⁾.

L'obligation de délivrer la carte de séjour dans le délai impératif de six mois «implique nécessairement l'adoption et la notification d'une décision à l'intéressé avant l'expiration de ce délai»⁽²⁰⁹⁾. «Il en va de même lorsque les autorités nationales compétentes refusent de délivrer la carte de séjour [...]»⁽²¹⁰⁾ (voir la section 15 – *Garanties procédurales (articles 30 et 33 de la directive 2004/38/CE)*). Au cours de cette période de six mois, «les autorités nationales compétentes peuvent aboutir à l'adoption tant d'une décision positive que d'une décision négative»⁽²¹¹⁾.

Enfin, la Cour a précisé que le droit de l'Union s'oppose à ce que «les autorités nationales retrouvent automatiquement un nouveau délai de six mois à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une première décision refusant la délivrance d'une carte de séjour. Celles-ci sont tenues d'adopter une nouvelle décision dans un délai raisonnable, lequel ne saurait, en tout état de cause, dépasser le délai visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38»⁽²¹²⁾. Par conséquent, à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision initiale refusant la délivrance d'une carte de séjour, les autorités nationales devraient adopter une nouvelle décision sur la demande de carte de séjour dans un délai raisonnable, qui ne peut, en tout état de cause, excéder six mois.

En outre, en vertu de l'article 10, paragraphe 1, l'attestation de demande de carte de séjour doit être délivrée «immédiatement».

Lorsque les autorités nationales ont mis en place un système de rendez-vous pour demander une carte de séjour, la gestion de ce système devrait faire en sorte que ces rendez-vous soient disponibles dans les meilleurs délais.

Dans certains cas, le temps nécessaire à la délivrance d'une carte de séjour pourrait dépasser la durée de validité du visa d'entrée sur la base duquel le membre de la famille qui est ressortissant d'un pays tiers est entré dans l'État membre d'accueil. **Dans ces cas, lorsque le visa d'entrée expire dans l'attente de la délivrance de la carte de séjour, les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers ne sont pas tenus de retourner dans leur pays d'origine et d'obtenir un nouveau visa d'entrée.** En effet, la durée du séjour des membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers n'est soumise à aucune limitation dans le temps, pour autant que le membre de la famille ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'Union qu'ils rejoignent ou accompagnent remplissent les conditions de séjour applicables.

Les membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement après l'expiration de leur visa⁽²¹³⁾.

⁽²⁰⁷⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, points 66 et 67.

⁽²⁰⁸⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 36. Toutefois, les autorités nationales ne sauraient «délivrer d'office une carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union à l'intéressé, lorsque le délai de six mois, visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 est dépassé, sans constater, préalablement, que l'intéressé remplit effectivement les conditions pour séjourner dans l'État membre d'accueil conformément au droit de l'Union (affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 56).

⁽²⁰⁹⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 38.

⁽²¹⁰⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 39.

⁽²¹¹⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 40.

⁽²¹²⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 69.

⁽²¹³⁾ Affaire C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461, point 90.

Afin de surmonter les difficultés que pourraient rencontrer les membres de la famille qui sont ressortissants de pays tiers au cours du traitement de leur demande de séjour, il est recommandé que l'attestation de demande ou tout autre document reconnaisse expressément le droit de séjour et de travail des membres de la famille ressortissants de pays tiers pendant le traitement de leur demande de carte de séjour.

En outre, au cours du traitement de leurs demandes de carte de séjour, les membres de la famille ressortissants de pays tiers pourraient rencontrer des difficultés pratiques pour voyager (notamment pour retourner dans l'État membre d'accueil où ils résident à présent), étant donné qu'ils ne seront pas encore exemptés – en l'absence de la carte de séjour – de l'obligation de visa d'entrée et que leur visa d'entrée pourrait avoir expiré. Il conviendrait de faciliter leur voyage en dehors de l'État membre d'accueil et leur retour dans l'État membre d'accueil, en particulier lorsque la carte de séjour n'a pas encore été délivrée en raison de retards de la part de l'État membre de délivrance et (mais pas uniquement) dans les situations d'urgence (par exemple, pour assister aux funérailles d'un parent proche). Lorsqu'un document est nécessaire pour leur retour, dans la mesure du possible, la personne devrait pouvoir l'obtenir avant son départ de l'État membre d'accueil. En tout état de cause, toutes les facilités pour une nouvelle demande de visa devraient être accordées (voir la section 3.3 – *Règles en matière de visas*).

Une carte de séjour n'a qu'une valeur déclaratoire et probante (voir la section 12.3 – *Nature et effets des documents de séjour (article 25 de la directive 2004/38/CE)*). Elle certifie le droit de séjour et n'est pas une condition préalable à d'autres droits auxquels le membre de la famille peut prétendre.

8 **Maintien du droit de séjour des membres de la famille en cas de décès ou de départ du citoyen de l'Union et en cas de divorce, d'annulation du mariage ou de rupture d'un partenariat enregistré (article 12 et article 13 de la directive 2004/38/CE)**

L'article 12 et l'article 13 visent à protéger la vie familiale et la dignité humaine des membres de la famille en garantissant que, dans certaines circonstances, les membres de la famille qui résident déjà sur le territoire de l'État membre d'accueil conservent leur droit de séjour exclusivement à titre personnel. Certaines conditions sont néanmoins requises.

8.1 **Situations donnant droit au maintien éventuel du droit de séjour**

L'article 12 couvre les situations dans lesquelles il n'y a plus de citoyen de l'Union pour tirer un droit (parce que le citoyen de l'Union est décédé ou a quitté l'État membre d'accueil).

L'article 13 fait référence aux situations dans lesquelles le lien de parenté (mariage ou partenariat enregistré) entre le citoyen de l'Union et le membre de la famille disparaît. En ce qui concerne les partenariats, l'article 13 ne fait référence qu'aux partenariats «enregistrés».

Les membres de la famille qui se sont vu accorder un droit de séjour en vertu de l'article 3, paragraphe 2, point b), en tant que partenaire durable d'un citoyen de l'Union, ne bénéficieront pas de l'article 13 ⁽²¹⁴⁾. Toutefois, sur la base de l'article 37 de la directive 2004/38/CE, les États membres ont la possibilité d'étendre les dispositions de l'article 13 aux situations dans lesquelles aucun mariage ni partenariat enregistré n'a été conclu, en particulier dans les cas de violence domestique (un droit de séjour fondé sur des dispositions plus favorables ne sera néanmoins pas considéré comme accordé sur la base de la directive 2004/38/CE) ⁽²¹⁵⁾.

Lorsque le citoyen de l'Union a quitté l'État membre d'accueil, seuls les membres de sa famille qui sont citoyens de l'Union et ceux qui relèvent de l'article 12, paragraphe 3, peuvent conserver un droit de séjour.

8.2 **Droit conservé**

Dans les situations couvertes par les articles 12 et 13, les membres de la famille conservent leurs droits à titre personnel ⁽²¹⁶⁾, ce qui signifie qu'il ne s'agit pas d'un droit de séjour dérivé du citoyen de l'Union.

8.3 **Conditions de maintien du droit de séjour**

Aucune condition ne s'applique si les membres de la famille ont acquis un droit de séjour permanent avant ou au moment où l'événement (décès ou départ du citoyen de l'Union, divorce, etc.) se produit.

⁽²¹⁴⁾ Affaire C-45/12, *Hadj Ahmed*, ECLI:EU:C:2013:390, point 37.

⁽²¹⁵⁾ Affaire C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, ECLI:EU:C:2021:602, point 83.

⁽²¹⁶⁾ Affaire C-115/15, *NA*, ECLI:EU:C:2016:487, point 45.

Dans les cas visés à l'article 12, paragraphe 3, aucune condition ne s'applique aux enfants scolarisés ni au parent qui a effectivement la garde des enfants: ils ne sont pas soumis à la condition de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète ⁽²¹⁷⁾. Cela reste le cas jusqu'à ce que les enfants aient terminé leurs études ⁽²¹⁸⁾.

Les autres situations sont assorties de conditions.

Avant d'acquérir un droit de séjour permanent, les **membres de la famille qui sont citoyens de l'Union** et qui se trouvent dans l'une des situations visées à l'article 12 et à l'article 13 doivent remplir les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE.

De même, avant d'acquérir un droit de séjour permanent, les **membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers** et qui se trouvent dans l'une des situations visées à l'article 12 et à l'article 13 doivent remplir les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, point a), b) ou d), de la directive 2004/38/CE ou être membres de la famille, déjà constituée dans l'État membre d'accueil, d'une personne remplissant ces conditions. Pour les ressortissants de pays tiers, le respect des conditions prévues à l'article 7, paragraphe 1, point c) (personnes inscrites dans un établissement privé ou public à des fins d'études) ne leur permet pas de conserver un droit de séjour.

La directive 2004/38/CE ne précise pas le moment à partir duquel ces conditions doivent être respectées. Toutefois, l'article 12 et l'article 13 de la directive 2004/38 ont pour objet de prévoir des garanties juridiques pour les membres de la famille en cas de décès ou de départ du citoyen de l'Union et en cas de divorce, d'annulation du mariage ou de rupture d'un partenariat enregistré ⁽²¹⁹⁾. Par conséquent, conformément à la jurisprudence de la Cour, les dispositions relatives au maintien du droit de séjour ne devraient pas être appliquées d'une manière qui irait à l'encontre de cet objectif ⁽²²⁰⁾. Au contraire, ces dispositions doivent être appliquées d'une manière qui ne les prive pas de leur effet utile.

En outre, des conditions spécifiques s'appliquent aux membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers en fonction de l'événement ayant entraîné la perte du droit de séjour dérivé [article 12, paragraphe 2, premier alinéa, et article 13, paragraphe 2, point a), b), c) et d)]. Ces conditions concernent la durée de résidence dans l'État membre, la durée du mariage, le lien avec les enfants ou des «circonstances particulièrement difficiles».

Exemples:

- Z. est ressortissant de l'État membre A. Il travaille et séjourne dans l'État membre B depuis trois ans. Son épouse, M., est ressortissante d'un pays tiers. Elle séjourne dans l'État membre B avec Z. depuis trois ans. Z. décède et M. hérite d'une grande somme d'argent. Elle est alors considérée comme disposant de ressources suffisantes et est également couverte par une assurance maladie complète. M. a un droit de séjour dans l'État membre B en vertu de l'article 12, paragraphe 2. Après deux ans supplémentaires, lorsqu'elle aura acquis un droit de séjour permanent, son droit de séjour ne sera plus soumis à aucune condition.
- P. est ressortissant de l'État membre A. Il travaille et séjourne dans l'État membre B depuis trois ans. Son épouse, M., est ressortissante d'un pays tiers. Elle séjourne dans l'État membre B en tant qu'épouse de P. depuis trois ans. Elle travaille. P. revient séjourner dans l'État membre A sans M. M. ne conserve aucun droit de séjour dans l'État membre B en vertu de la directive 2004/38/CE parce que M. est un conjoint ressortissant d'un pays tiers et que le départ du citoyen de l'Union n'entraîne pas le maintien du droit de séjour au titre de l'article 12 de la directive 2004/38/CE.

⁽²¹⁷⁾ Affaire C-310/08, Ibrahim, ECLI:EU:C:2010:80, point 56; et affaire C-480/08, Teixeira, ECLI:EU:C:2010:83, point 68.

⁽²¹⁸⁾ Affaire C-310/08, Ibrahim, ECLI:EU:C:2010:80, point 57; et affaire C-480/08, Teixeira, ECLI:EU:C:2010:83, point 68.

⁽²¹⁹⁾ Voir le considérant 15.

⁽²²⁰⁾ Affaire C-930/19, État belge, ECLI:EU:C:2021:657, point 42.

Dans les circonstances couvertes par l'article 13, paragraphe 2, point a), de la directive 2004/38/CE, à savoir lorsque le mariage a duré au moins trois ans, dont un an dans l'État membre d'accueil, le maintien du droit de séjour du membre de la famille qui est ressortissant d'un pays tiers à la suite d'un divorce exige que le citoyen de l'Union reste dans l'État membre d'accueil jusqu'à l'ouverture de la procédure de divorce ⁽²²¹⁾.

Toutefois, lorsqu'un citoyen ressortissant d'un pays tiers a été victime d'actes de violence domestique commis par son conjoint ressortissant de l'Union, ce citoyen peut se prévaloir du maintien de son droit de séjour sur la base de l'article 13, paragraphe 2, point c), pour autant que la procédure de divorce soit engagée dans un délai raisonnable après le départ du citoyen de l'Union de l'État membre d'accueil ⁽²²²⁾.

Exemples:

- C. est ressortissante de l'État membre A. Elle a été mariée à D. (ressortissant d'un pays tiers) et a séjourné dans l'État membre B pendant deux ans lorsqu'elle engage une procédure de divorce. D. ne conserve pas un droit de séjour dans l'État membre B en vertu de la directive 2004/38/CE parce que le mariage n'a pas duré au moins trois ans.
- K. est ressortissant de l'État membre A. Il travaille et séjourne dans l'État membre B depuis deux ans. Sa partenaire enregistrée, N., est une ressortissante d'un pays tiers. Au cours de ces deux années, N. a résidé et travaillé dans l'État membre B en tant que partenaire enregistrée de K. Elle a été victime d'actes de violence domestique commis par K. au cours de son partenariat enregistré. K. quitte l'État membre B et retourne dans l'État membre A sans N. Deux mois après le départ de K., N. entame la résiliation du partenariat enregistré. N. travaille toujours dans l'État membre B. N. conserve un droit de séjour dans l'État membre B en vertu de la directive 2004/38/CE sur la base de l'article 13, paragraphe 2, point c).

9 Séjour permanent (articles 16 à 21 de la directive 2004/38/CE)

Aux termes de **l'article 16, paragraphe 1**, de la directive 2004/38/CE, les citoyens de l'Union **ayant séjourné légalement** pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil acquièrent le droit de séjour permanent sur son territoire. Ce droit n'est pas soumis aux conditions prévues au chapitre III de la directive 2004/38/CE relatif au droit de séjour. Conformément à **l'article 16, paragraphe 2**, ce droit s'applique également aux membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers et qui ont séjourné légalement dans l'État membre d'accueil pendant une période ininterrompue de cinq ans.

Conformément à l'article 17 de la directive, le droit de séjour permanent peut, dans des circonstances très spécifiques, être acquis après une période ininterrompue de moins de cinq ans ⁽²²³⁾.

L'acquisition du droit de séjour permanent est régie par la loi. Cela signifie que les citoyens de l'Union et les membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers l'acquièrent lorsqu'ils remplissent les conditions de fond pertinentes ⁽²²⁴⁾. Les titres de séjour permanent sont déclaratoires et ne créent pas de droits ⁽²²⁵⁾.

9.1 **L'exigence de séjour légal**

En règle générale, l'acquisition du droit de séjour permanent requiert un séjour légal pendant une période ininterrompue de cinq ans dans l'État membre d'accueil.

⁽²²¹⁾ Affaire C-218/14, Singh e.a., ECLI:EU:C:2015:476, point 70.

⁽²²²⁾ Voir arrêt dans l'affaire C-930/19, État belge, ECLI:EU:C:2021:657, points 43 et 45, qui précise que l'ouverture d'une procédure de divorce près de trois ans après que le conjoint de l'Union a quitté l'État membre d'accueil ne semble pas constituer un délai raisonnable.

⁽²²³⁾ Affaire C-32/19, Pensionsversicherungsanstalt, ECLI:EU:C:2020:25.

⁽²²⁴⁾ Affaire C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, point 57.

⁽²²⁵⁾ Affaire C-123/08, Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616, point 51.

Le séjour légal signifie un séjour conforme aux conditions de la directive 2004/38/CE⁽²²⁶⁾ et de ses prédécesseurs⁽²²⁷⁾. À cet égard, il convient de souligner trois points:

- le séjour conforme à des instruments antérieurs à la directive 2004/38/CE n'est pas pris en compte aux fins du droit de séjour permanent lorsque les conditions énoncées dans ladite directive ne sont pas non plus remplies⁽²²⁸⁾;
- une période de séjour accomplie sur la base d'autres dispositions de l'Union [telles que celles du règlement (UE) n° 492/2011] ou du droit de l'État membre d'accueil n'est pas prise en compte aux fins du droit de séjour permanent si les conditions énoncées dans la directive 2004/38/CE ne sont pas remplies⁽²²⁹⁾;
- en cas d'adhésion d'un nouvel État membre à l'Union, s'il n'existe pas de disposition transitoire limitant l'application des règles de l'Union relatives à la libre circulation des personnes dans l'acte d'adhésion correspondant, le séjour dans un État membre d'accueil par les ressortissants du nouvel État membre avant l'adhésion doit être pris en compte aux fins de l'acquisition du droit de séjour permanent s'il a été accompli dans le respect des conditions prévues par la directive 2004/38/CE⁽²³⁰⁾.

En tout état de cause, un changement de statut (par exemple, d'étudiant à travailleur) n'affecte pas la continuité du séjour légal ni, partant, l'acquisition du droit de séjour permanent tant que le séjour satisfait aux conditions de la directive 2004/38/CE (voir la section 5 – *Droit de séjour de plus de trois mois pour les citoyens de l'Union et formalités administratives* (articles 7, 8, 14 et 22 de la directive 2004/38/CE)).

En outre, la détention d'un titre de séjour valide ne rend pas le séjour légal, y compris aux fins de l'acquisition d'un droit de séjour permanent⁽²³¹⁾ (voir la section 12.3 – *Nature et effets des documents de séjour* (article 25 de la directive 2004/38/CE)).

Enfin, il convient de noter qu'une fois qu'un citoyen de l'Union acquiert le droit de séjour permanent, les conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, points a) à c), ne s'appliquent plus ni au citoyen de l'Union ni aux membres de sa famille, y compris le responsable à titre principal qui est ressortissant d'un pays tiers d'un mineur mobile de l'Union⁽²³²⁾.

9.2 Calcul de la période ininterrompue de cinq ans de séjour légal

La période de séjour qualifiante ne doit pas nécessairement précéder immédiatement le moment où le droit de séjour permanent est revendiqué⁽²³³⁾. Les périodes de séjour légal ininterrompu confèrent le droit de séjour permanent «à partir du moment même où elles ont été accomplies»⁽²³⁴⁾.

Les périodes de séjour prises en compte pour l'acquisition du droit de séjour permanent sont celles qui remplissent les conditions énoncées dans la directive 2004/38/CE, notamment à l'article 7, l'article 12, paragraphe 2, et l'article 13, paragraphe 2. Les périodes de séjour successives multiples de courte durée accomplies sur la base de l'article 6 de la directive 2004/38, même considérées ensemble, ne sont pas prises en compte à cette fin⁽²³⁵⁾.

Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent être absents de l'État membre d'accueil pendant un certain temps sans rompre la continuité de leur séjour dans cet État membre. Conformément à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2004/38/CE, la continuité du séjour n'est pas interrompue par les absences temporaires suivantes:

- les absences (une ou plusieurs) ne dépassant pas un total de six mois par an;

⁽²²⁶⁾ Affaires C-424/10 et C-425/10, Ziolkowski et Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, point 46.

⁽²²⁷⁾ Affaire C-162/09, Lassal, ECLI:EU:C:2010:592, point 59.

⁽²²⁸⁾ Affaire C-529/11, Alarape et Tijani, ECLI:EU:C:2013:290, point 48.

⁽²²⁹⁾ Affaire C-529/11, Alarape et Tijani, ECLI:EU:C:2013:290, point 48, et affaires C-424/10 et C-425/10, Ziolkowski et Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, point 47.

⁽²³⁰⁾ Affaires C-424/10 et C-425/10, Ziolkowski et Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, point 63; et affaires C-147/11 et C-148/11, Czop et Punakova, ECLI:EU:C:2012:538, point 40.

⁽²³¹⁾ Affaire C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, point 55.

⁽²³²⁾ Affaire C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, points 59 et 60.

⁽²³³⁾ Affaire C-162/09, Lassal, ECLI:EU:C:2010:592, point 59.

⁽²³⁴⁾ Affaire C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, point 57.

⁽²³⁵⁾ Affaire C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, point 77.

- les absences (une ou plusieurs) de plus longue durée pour service militaire obligatoire;
- une absence d'une durée maximale de douze mois consécutifs pour des raisons importantes, telles que (NB: cette liste n'est pas exhaustive): a) une grossesse et un accouchement; b) une maladie grave; c) la poursuite d'études ou une formation professionnelle; ou d) un détachement à l'étranger.

Pour les deux premiers cas, les absences ne doivent pas nécessairement être consécutives. Plusieurs périodes d'absences non consécutives devront être cumulées.

Le délai d'absence de six mois doit être compté par année de séjour, chaque année commençant à la date anniversaire de la date à laquelle la personne a établi sa résidence dans l'État membre d'accueil dans le respect des conditions de séjour prévues par la directive 2004/38/CE ⁽²³⁶⁾ (voir la section 9.1 – *L'exigence de séjour légal*). En conséquence, **les citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent avoir des absences temporaires ne dépassant pas un total de six mois au cours de chaque année** précédant l'acquisition du droit de séjour permanent. Les périodes de séjour légal ininterrompu confèrent le droit de séjour permanent «à partir du moment même où elles ont été accomplies» ⁽²³⁷⁾.

La continuité du séjour est interrompue par toute décision d'éloignement légalement exécutée à l'encontre de la personne concernée (en substance, toute décision d'éloignement dûment exécutée à l'encontre de la personne concernée a mis fin au droit de séjour en tant que tel).

Une période d'emprisonnement avant l'acquisition du droit de séjour permanent remet le compteur à zéro et une nouvelle période de cinq années de séjour continu doit être accumulée ⁽²³⁸⁾.

9.3 Perte du droit de séjour permanent

Conformément à l'article 16, paragraphe 4, une fois acquis, le droit de séjour permanent ne se perd que par des absences d'une durée supérieure à **deux ans consécutifs** de l'État membre d'accueil.

Toute présence physique sur le territoire de l'État membre d'accueil pendant une période de deux années consécutives, même si cette présence ne dure que quelques jours, suffit à empêcher la perte du séjour permanent ⁽²³⁹⁾. La situation qui existe dans un tel cas (c'est-à-dire lorsqu'une personne qui a acquis un droit de séjour permanent a passé quelques jours par an dans l'État membre d'accueil et n'a pas été absente pendant une période de deux années consécutives) doit être distinguée de la situation dans laquelle il existe des preuves qu'une telle personne a commis un abus de droit ⁽²⁴⁰⁾.

9.4 Documents justificatifs

Afin de déterminer si un droit de séjour permanent a été obtenu, les États membres sont en droit de vérifier:

- la continuité du séjour;
- la durée du séjour;
- si le séjour peut être considéré comme «légal» (voir la section 9.1 – *L'exigence de séjour légal*).

Dans la plupart des cas, la preuve de séjour légal comprendra la preuve de séjour continu. L'article 21 de la directive 2004/38/CE précise que «la continuité de séjour peut être attestée par tout moyen de preuve en usage dans l'État membre d'accueil».

⁽²³⁶⁾ Le comptage ne doit pas être effectué sur une base continue de douze mois. L'article 3 du règlement 1182/71 portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes (JO L 124 du 8.6.1971, p. 1) s'applique.

⁽²³⁷⁾ Affaire C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, point 57.

⁽²³⁸⁾ Affaire C-378/12, Onuekwere, ECLI:EU:C:2014:13, point 32.

⁽²³⁹⁾ Affaire C-432/20, ZK, ECLI:EU:C:2022:39, point 47. Si cette affaire concerne la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, la Cour a expliqué, au point 43, que «[b]ien que les directives 2003/109 et 2004/38 se distinguent l'une de l'autre par leurs objets et leurs finalités, il n'en demeure pas moins que, ainsi que M. l'avocat général l'a également relevé, en substance, aux points 40 à 43 de ses conclusions, les dispositions de ces directives peuvent se prêter à une analyse comparée et faire, le cas échéant, l'objet d'interprétations analogues, ce qui est justifié, notamment, dans le cas de l'article 9, paragraphe 1, sous c), de la directive 2003/109 et de l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38, lesquels sont fondés sur la même logique».

⁽²⁴⁰⁾ Affaire C-432/20, ZK, ECLI:EU:C:2022:39, point 46.

Exemples:

- L., citoyenne de l'Union, séjourne de manière ininterrompue dans l'État membre A depuis cinq ans. Elle apporte la preuve qu'elle disposait d'une assurance maladie complète et de relevés bancaires attestant qu'elle disposait de ressources suffisantes tout au long de son séjour. Il ne saurait lui être demandé d'apporter la preuve qu'elle a travaillé, ni qu'elle va trouver un emploi ou continuer à disposer de ressources suffisantes pendant la période suivant l'acquisition de son séjour permanent.
- N., citoyen de l'Union, apporte la preuve suffisante qu'il a eu le statut de travailleur au cours de son séjour de cinq ans dans l'État membre d'accueil. Il ne peut lui être demandé d'apporter la preuve qu'il disposait d'une assurance maladie complète pendant son séjour.
- L., citoyenne de l'Union, est entrée dans l'État membre d'accueil en tant qu'étudiante. Au cours de ses deuxième et troisième années d'études, elle a également travaillé dans un magasin. Après avoir terminé ses études, elle a créé une entreprise. Le fait qu'elle fournisse des documents attestant des statuts différents et que certains de ces documents montrent un chevauchement entre son statut d'étudiante et son statut de travailleuse n'a pas d'incidence sur l'évaluation de sa demande, étant donné que les autorités devraient se concentrer sur la continuité et la légalité du séjour.
- G., ressortissant d'un pays tiers, a résidé pendant cinq ans dans l'État membre B avec son conjoint L., travailleur mobile de l'Union. En tant que membre de la famille d'un travailleur mobile de l'Union, il ne peut être demandé au ressortissant d'un pays tiers de prouver qu'il a travaillé pendant ses cinq années de séjour.
- T., citoyenne de l'Union, séjourne de manière continue en tant que travailleuse mobile de l'Union dans l'État membre A depuis 2014. Son mari ressortissant d'un pays tiers, L., vit avec elle dans l'État membre A depuis 2016, mais n'a jamais travaillé dans l'État membre A. L. peut acquérir son droit de séjour permanent à partir de 2021.

9.5 Délais de traitement

Conformément à l'article 19, paragraphe 2, de la directive, **pour les citoyens de l'Union**, les États membres délivrent, sur demande, le document attestant le séjour permanent «dans les meilleurs délais».

Si le document attestant le séjour permanent ne peut être délivré sur place lors de la remise de la demande et des pièces justificatives, il devrait l'être dans les quelques jours qui suivent (par exemple, après sept à dix jours). En cas d'enquête en cours dans un cas présumé d'abus ou de fraude, l'émission peut être différée, tout en respectant le principe d'efficacité et l'objectif de traitement rapide des demandes inhérent à la directive 2004/38/CE ⁽²⁴¹⁾.

Pour les membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers, le délai de délivrance d'une carte de séjour permanent en vertu de l'article 20, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE est de six mois à compter de l'introduction de la demande.

La jurisprudence de la Cour relative au délai de traitement pour la délivrance des cartes de séjour prévu à l'article 10 de la directive 2004/38/CE (voir la section 7.2 – *Délais de traitement pour la délivrance des cartes de séjour*) est pertinente pour la délivrance de cartes de séjour permanent.

Comme expliqué plus en détail à la section 12.3 – *Nature et effets des documents de séjour (article 25 de la directive 2004/38/CE)*, les documents certifiant le séjour permanent et les cartes de séjour permanent ne créent pas de droits, mais servent à attester de l'existence de droits au titre du droit de l'Union en matière de libre circulation.

10 Droit au travail (article 23 de la directive 2004/38/CE)

Conformément à l'article 23 de la directive, quelle que soit leur nationalité, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union ayant un droit de séjour dans un État membre d'accueil ont le droit d'exercer une activité salariée ou de commencer une activité non salariée dans l'État membre d'accueil. Ce droit s'applique aux membres de la famille tels que définis à l'article 2, point 2), de la directive 2004/38/CE et aux membres «éloignés» de la famille tels que définis à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE.

⁽²⁴¹⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 69.

Dans ce contexte, le droit d'exercer une activité salariée dans l'État membre d'accueil inclut également les membres de la famille à charge d'un citoyen de l'Union, qui peuvent continuer à bénéficier d'un droit de séjour même après avoir cessé d'être à charge ⁽²⁴²⁾.

Le droit au travail des membres de la famille ne peut être subordonné à la possession d'un visa, d'une carte de séjour, d'une carte de séjour permanent en cours de validité ou d'un certificat attestant l'introduction d'une demande de carte de séjour de membre de la famille. En effet, les droits peuvent être attestés par tout moyen de preuve approprié. Ces documents ne créent pas de droits de séjour, mais servent simplement à attester des droits existants conférés directement par le droit de l'Union ⁽²⁴³⁾.

11 Droit à l'égalité de traitement (article 24 de la directive 2004/38/CE)

Selon la Cour, «le principe de non-discrimination prohibe non seulement les discriminations directes, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes indirectes de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat» ⁽²⁴⁴⁾. Une discrimination directe fondée sur la nationalité ne peut être justifiée que dans les cas expressément prévus par le droit de l'Union. «[U]ne discrimination indirecte sur la base de la nationalité ne peut être justifiée que si elle se fonde sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national» ⁽²⁴⁵⁾.

L'article 24 de la directive 2004/38/CE concrétise le principe de non-discrimination en raison de la nationalité énoncé à l'article 18 du TFUE, en ce qui concerne les citoyens de l'Union qui exercent leur droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres ⁽²⁴⁶⁾, ainsi qu'en vertu de l'article 21, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux.

En vertu de l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, tout citoyen de l'Union résidant dans l'État membre d'accueil sur la base de ladite directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil dans le domaine d'application des traités ⁽²⁴⁷⁾. Il en va de même pour les membres de leur famille qui sont ressortissants d'un pays tiers et qui ont un droit de séjour ou de séjour permanent en vertu de la directive 2004/38/CE.

Toutefois, le principe de non-discrimination consacré par l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE ne s'applique qu'aux personnes qui résident dans l'État membre d'accueil dans le respect des conditions de séjour prévues par ladite directive et est donc subordonné au respect de ces conditions.

En outre, des garanties sont en place pour protéger les États membres d'accueil contre des charges financières déraisonnables. En ce sens, l'article 24, paragraphe 2, autorise des dérogations spécifiques au principe de l'égalité de traitement. Il permet à l'État membre d'accueil:

- a) de ne pas accorder d'assistance sociale aux citoyens de l'Union pendant les trois premiers mois de séjour ou pendant la période de séjour plus longue des demandeurs d'emploi en vertu de l'article 14, paragraphe 4, point b), de la directive 2004/38/CE. Toutefois, cette dérogation ne s'applique pas aux citoyens de l'Union qui sont des travailleurs salariés ou non salariés ni aux membres de leur famille (voir la section 11.1 – *Droit à l'égalité d'accès à l'assistance sociale: contenu et conditions* et section 11.2 – *Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (UE) n° 492/2011*).

⁽²⁴²⁾ Affaire C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, points 31 et 32.

⁽²⁴³⁾ Affaire C-344/95, Commission/Belgique, ECLI:EU:C:1997:81, affaire C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461, et affaire C-215/03, Oulane, ECLI:EU:C:2005:95.

⁽²⁴⁴⁾ Affaire C-73/08, Bressol, ECLI:EU:C:2010:181, point 40. Voir également l'affaire C-75/11, Commission/Autriche, ECLI:EU:C:2012:605, point 49.

⁽²⁴⁵⁾ Affaire C-75/11, Commission/Autriche, ECLI:EU:C:2012:605, point 52.

⁽²⁴⁶⁾ Affaire C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, ECLI:EU:C:2021:602, point 66.

⁽²⁴⁷⁾ Le droit aux avantages sociaux pourrait être fondé sur les articles 21, 45, 49, 56 et 63 du TFUE en fonction (entre autres facteurs) du statut (travailleur salarié, non salarié, économiquement inactif, étudiant) de la personne concernée. Les citoyens de l'Union qui sont des travailleurs salariés, des travailleurs non salariés, des personnes économiquement inactives et des étudiants bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil en ce qui concerne les avantages sociaux, c'est-à-dire tout avantage facilitant la mobilité des citoyens de l'Union (par exemple, prix réduit des billets d'entrée au musée dans l'État membre d'accueil, prêts hypothécaires préférentiels, acquisition de biens immobiliers dans l'État membre d'accueil, etc.). Les citoyens n'exerçant pas d'activité économique et les étudiants peuvent bénéficier d'un tel accès dans la mesure où l'avantage en cause ne peut être qualifié d'«assistance sociale» (voir la section 11.1 – *Droit à l'égalité d'accès à l'assistance sociale: contenu et conditions*) ou d'«aide d'entretien aux études» consistant en des bourses ou des prêts d'étudiants (voir toutefois affaire C-75/11, Commission/Autriche, ECLI:EU:C:2012:605, pour les prestations qui ne peuvent pas être considérées comme des aides d'entretien aux études).

Cette dérogation ne s'applique qu'aux prestations d'«assistance sociale» et ne s'étend pas à d'autres types de prestations, en particulier les prestations de sécurité sociale. Lorsque des prestations familiales sont octroyées indépendamment des besoins individuels du bénéficiaire et ne sont pas destinées à couvrir des moyens de subsistance, mais à compenser les charges de famille, elles ne relèvent pas de la notion d'«assistance sociale» au sens de la directive 2004/38/CE. Tel est notamment le cas pour les prestations familiales accordées automatiquement aux familles qui remplissent certains critères objectifs tenant notamment à leur taille, à leurs revenus et à leurs ressources en capital, sans aucune appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels ⁽²⁴⁸⁾. Toutefois, ces prestations peuvent être soumises à d'autres conditions, notamment à un critère de résidence habituelle légale (voir la section 11.3 – *Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale*);

- b) avant l'acquisition du droit de séjour permanent, de ne pas fournir d'aide d'entretien aux études (bourses et prêts pour étudiants ou prêts étudiants), y compris pour la formation professionnelle, aux citoyens de l'Union qui sont des personnes économiquement inactives, des étudiants ou des demandeurs d'emploi (y compris les demandeurs d'emploi qui n'ont pas encore travaillé dans l'État membre d'accueil ou dont le citoyen de l'Union est un demandeur d'emploi qui, après y avoir travaillé, ne conserve plus le statut de travailleur dans l'État membre d'accueil) et aux membres de leur famille.

11.1 Droit à l'égalité d'accès à l'assistance sociale: contenu et conditions

11.1.1 Contenu de l'assistance sociale

Les prestations d'assistance sociale sont généralement les avantages qu'un État membre octroie à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins essentiels. La Cour a considéré que l'assistance sociale est «l'ensemble des régimes d'aides institués par des autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, auxquels a recours un individu, qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à des besoins élémentaires ainsi qu'à ceux de sa famille et qui risque, de ce fait, de devenir, pendant son séjour, une charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil susceptible d'avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée par cet État» ⁽²⁴⁹⁾. Toutefois, l'assistance sociale doit être définie par référence à l'objectif poursuivi par la prestation et non par des critères formels. Les prestations de nature financière qui visent à faciliter l'accès au marché du travail ne sauraient être considérées comme des prestations d'assistance sociale ⁽²⁵⁰⁾. Toutefois, lorsqu'une prestation remplit différentes fonctions, si sa fonction prépondérante est de garantir le minimum des moyens d'existence nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine, elle relève de la définition de l'assistance sociale ⁽²⁵¹⁾.

À titre d'exemple, les prestations suivantes peuvent être considérées comme des «prestations d'assistance sociale» en fonction de leur fonction prépondérante, qui doit être appréciée au cas par cas:

- une prestation de subsistance en espèces dans le cadre d'un système de protection sociale financée par l'impôt, dont l'octroi est subordonné à des ressources et dont l'objectif est de remplacer d'autres prestations sociales, telles que l'allocation pour demandeur d'emploi fondée sur le revenu, l'allocation d'emploi et de soutien liée au revenu, l'aide au revenu, le crédit d'impôt pour emploi, le crédit d'impôt pour enfants et l'allocation de logement ⁽²⁵²⁾;
- une aide locative fournie aux personnes ayant besoin d'un logement de courte durée qui vivent dans un logement privé loué et ne peuvent pas payer leur loyer avec leurs propres ressources.

11.1.2 Catégories de personnes ayant droit aux mêmes prestations d'assistance sociale que les ressortissants de l'État membre d'accueil

L'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil en vertu de l'article 24, paragraphe 1, ne peut être invoquée que lorsque le séjour du citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil satisfait aux conditions de la directive 2004/38/CE ⁽²⁵³⁾.

⁽²⁴⁸⁾ affaire C-411/20, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen*, ECLI:EU:C:2022:602, points 34, 35, 47, 48, 53 et 55.

⁽²⁴⁹⁾ Affaire C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, point 61. Voir également l'affaire C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, ECLI:EU:C:2021:602, point 68 et jurisprudence citée.

⁽²⁵⁰⁾ Affaires C-22/08 et C-23/08, *Vatsouras et Koupatantze*, ECLI:EU:C:2009:344, points 45.

⁽²⁵¹⁾ Affaire C-67/14, *Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597, points 45 et 46.

⁽²⁵²⁾ Affaire C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, ECLI:EU:C:2021:602, points 69 à 71.

⁽²⁵³⁾ Affaire C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358, point 69, affaire C-67/14, *Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597, point 49, et affaire C-299/14, *García-Nieto*, ECLI:EU:C:2016:114, point 38.

Cela signifie que les catégories de personnes suivantes ont droit aux mêmes prestations d'assistance sociale que les ressortissants nationaux:

- les citoyens de l'Union qui sont des travailleurs salariés ou non salariés (ou qui conservent ce statut ⁽²⁵⁴⁾) et les membres de leur famille. Ces catégories de personnes ont droit à l'égalité de traitement dès le début de leur séjour ⁽²⁵⁵⁾;
- les citoyens de l'Union qui ont acquis un droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil et les membres de leur famille.

Exemple:

- *Y. est un citoyen de l'Union marié à un travailleur mobile de l'Union. Y. a perdu son emploi et ne conserve plus le statut de travailleur. Il a demandé une assistance sociale. L'État membre d'accueil ne peut refuser de lui accorder une assistance sociale au motif qu'il est un citoyen de l'Union économiquement inactif et ne dispose pas de ressources suffisantes. En tant que conjoint d'un travailleur de l'Union, il a droit aux mêmes prestations d'assistance sociale que les ressortissants de l'État membre d'accueil.*
- *M. est un travailleur mobile de l'Union et a un conjoint de même sexe. Le couple a un fils. Le travailleur a droit aux mêmes prestations d'assistance sociale pour les membres de sa famille que les ressortissants de l'État membre d'accueil, même si la législation de l'État membre d'accueil ne reconnaît pas cette parentalité et/ou le mariage.*

Bien que les citoyens de l'Union économiquement inactifs ne soient pas expressément exclus de l'égalité de traitement en matière d'assistance sociale, leur droit à l'égalité de traitement à cet égard peut être limité en pratique jusqu'à ce qu'ils acquièrent un droit de séjour permanent (voir la section ci-dessous sur les catégories de personnes qui peuvent se voir refuser l'accès aux mêmes prestations d'assistance sociale que les ressortissants de l'État membre d'accueil).

11.1.3 Catégories de personnes pouvant se voir refuser l'accès aux mêmes prestations d'assistance sociale que les ressortissants de l'État membre d'accueil

Pendant les trois premiers mois de séjour dans l'État membre d'accueil, l'accès à l'assistance sociale peut être refusé aux citoyens de l'Union qui ne sont pas des travailleurs salariés, des travailleurs non salariés, des personnes qui conservent le statut de travailleur salarié ou non salarié et les membres de leur famille, sans procéder à une évaluation individuelle de la situation de la personne ⁽²⁵⁶⁾.

Pour la période de séjour suivante, jusqu'à cinq ans, l'État membre d'accueil peut refuser d'accorder des prestations d'assistance sociale aux citoyens de l'Union économiquement inactifs et aux étudiants de l'Union qui ne satisfont pas à l'exigence de disposer de ressources suffisantes pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille et qui ne résident donc pas dans l'État membre d'accueil conformément à la directive 2004/38/CE [article 7, paragraphe 1, points b) et c)] ⁽²⁵⁷⁾. Cela signifie qu'il est peu probable, dans la pratique, que les citoyens de l'Union économiquement inactifs puissent prétendre à des prestations d'assistance sociale, étant donné que, pour acquérir le droit de séjour, ils auraient dû démontrer aux autorités nationales qu'ils disposaient de ressources suffisantes, qui, à titre indicatif, sont égales ou supérieures au seuil de revenu en dessous duquel l'assistance sociale est accordée. Dans de telles circonstances, «il y a lieu d'effectuer un examen concret de la situation économique de chaque intéressé, sans prendre en compte les prestations d'assistance sociale demandées, afin d'apprécier s'il satisfait à la condition de disposer de ressources suffisantes prévue à l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38 et s'il peut dès lors se prévaloir, dans l'État membre d'accueil, du principe de non-discrimination prévu à l'article 24, paragraphe 1, de cette directive [...]» ⁽²⁵⁸⁾.

⁽²⁵⁴⁾ Affaire C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, points 53 et 54.

⁽²⁵⁵⁾ Affaire C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, point 44. Voir également la section 11.2 – Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (UE) n° 492/2011.

⁽²⁵⁶⁾ Affaire C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, points 44 à 48.

⁽²⁵⁷⁾ Affaire C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, point 78.

⁽²⁵⁸⁾ Affaire C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, point 79 et jurisprudence citée.

Pour les demandeurs d'emploi et les anciens travailleurs qui ont perdu leur statut de travailleur [c'est-à-dire lorsque a) le citoyen de l'Union est un demandeur d'emploi qui n'a pas encore travaillé dans l'État membre d'accueil, ou b) le citoyen de l'Union est un demandeur d'emploi qui était précédemment travailleur salarié, mais ne conserve plus le statut de travailleur dans l'État membre d'accueil (voir la section 5.1.2 – *Maintien du statut de travailleur salarié ou non salarié*)], les autorités compétentes peuvent refuser d'octroyer des prestations d'assistance sociale sans procéder à une évaluation individuelle de la situation de la personne ⁽²⁵⁹⁾. Pour de plus amples informations sur les demandeurs d'emploi, voir la section 6 – *Droit de séjour des demandeurs d'emploi* [article 14, paragraphe 4, point b), de la directive 2004/38/CE] et partie II de la communication de la Commission de 2010 intitulée «Réaffirmer la libre circulation des travailleurs»:

Ces exclusions visent à éviter que les régimes d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ne soient soumis à des charges déraisonnables.

Lorsque l'article 24 de la directive 2004/38/CE ne s'applique pas parce que le citoyen de l'Union ne séjourne pas conformément à ladite directive, mais séjourne légalement sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu du droit national, les autorités nationales compétentes ne peuvent rejeter une demande d'assistance sociale qu'après avoir vérifié que ce refus n'expose pas le citoyen mobile de l'Union à un risque concret et actuel de violation de ses droits fondamentaux, tels qu'ils sont consacrés par la Charte des droits fondamentaux ⁽²⁶⁰⁾.

Exemples:

- M. est ressortissante de l'État membre A. Elle a déménagé dans l'État membre B pour y chercher un emploi. Les autorités compétentes de l'État membre B peuvent refuser d'accorder des prestations d'assistance sociale à M.
- T. est ressortissant de l'État membre A. Il a déménagé dans l'État membre B où il a travaillé pendant une certaine période. Il a perdu son emploi, mais conserve son statut de travailleur (voir la section 5.1.2 – *Maintien du statut de travailleur salarié ou non salarié*). Il a demandé une assistance sociale. T. a le droit de recevoir des prestations d'assistance sociale sur la même base que s'il était ressortissant de l'État membre B.
- R. est ressortissante de l'État membre A. Elle a déménagé dans l'État membre B où elle exerce une activité non salariée. R. a le droit de recevoir des prestations d'assistance sociale au même titre que si elle était ressortissante de l'État membre B.

11.2 Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (UE) n° 492/2011

Le règlement (UE) n° 492/2011 définit les droits qui s'appliquent aux travailleurs mobiles de l'Union et aux membres de leur famille. Conformément à la jurisprudence de la Cour ⁽²⁶¹⁾, les citoyens de l'Union non salariés relevant de l'article 49 du TFUE peuvent jouir des droits prévus par le règlement (UE) n° 492/2011 qui s'applique par analogie.

Deux points sont à souligner en ce qui concerne l'interaction entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (UE) n° 492/2011.

Premièrement, les travailleurs mobiles de l'Union et les membres de leur famille bénéficient de droits spécifiques et indépendants prévus par le règlement (UE) n° 492/2011 ⁽²⁶²⁾. Ces droits ne peuvent être remis en cause par l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE. Par conséquent, les dérogations prévues à l'article 24, paragraphe 2, ne peuvent, par exemple, être utilisées à l'encontre de personnes qui ont un droit de séjour et d'accès à l'assistance sociale en tant que responsables à titre principal d'enfants en matière d'éducation en vertu de l'article 10 du règlement (UE) n° 492/2011 ⁽²⁶³⁾.

⁽²⁵⁹⁾ Affaire C-67/14, *Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597, points 57 à 62. Cela est sans préjudice de tout droit indépendant découlant du règlement (UE) n° 492/2011, en particulier de son article 10, en ce qui concerne les responsables à titre principal d'enfants en matière d'éducation.

⁽²⁶⁰⁾ Affaire C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland*, ECLI:EU:C:2021:602, point 93.

⁽²⁶¹⁾ Affaire C-63/86, *Commission/Italie*, ECLI:EU:C:1988:9.

⁽²⁶²⁾ En particulier, ceux qui découlent de l'article 10 du règlement (UE) n° 492/2011 en ce qui concerne les responsables à titre principal d'enfants en matière d'éducation.

⁽²⁶³⁾ Affaire C-181/19, *Jobcenter Krefeld*, ECLI:EU:C:2020:794, points 64 et 69.

Deuxièmement, les «membres de la famille» couverts par le règlement (UE) n° 492/2011 correspondent aux «membres de la famille» couverts par la directive 2004/38/CE ⁽²⁶⁴⁾. Cela signifie que les membres de la famille des travailleurs salariés et non salariés bénéficient de l'application des dispositions de la directive 2004/38/CE, mais aussi de l'application des dispositions du règlement (UE) n° 492/2011 sur l'égalité de traitement. Ces membres de la famille peuvent donc se prévaloir de ce règlement pour prétendre à l'égalité de traitement dans l'État membre d'accueil en ce qui concerne **tous les avantages sociaux et fiscaux** ⁽²⁶⁵⁾. Parmi les exemples de ces droits figurent l'égalité de traitement en ce qui concerne les bourses accordées en vertu d'un accord de l'État membre d'accueil dans un domaine ne relevant pas du champ d'application du TFUE ⁽²⁶⁶⁾, la réduction des coûts des transports publics pour les familles nombreuses ⁽²⁶⁷⁾ et le droit à des prestations sociales ⁽²⁶⁸⁾. En outre, en vertu du règlement (UE) n° 492/2011, l'enfant d'un travailleur salarié/non salarié devrait également bénéficier de l'égalité de traitement en ce qui concerne l'admission à l'enseignement si l'enfant réside dans l'État membre dans lequel le travailleur salarié ou non salarié travaille.

Exemple:

Le conjoint homosexuel ressortissant d'un pays tiers d'un citoyen mobile de l'Union salarié/non salarié qui relève de l'article 2, point 2) a), de la directive 2004/38/CE ⁽²⁶⁹⁾ a droit aux mêmes avantages sociaux et fiscaux que les ressortissants de l'État membre d'accueil, même si la législation de l'État membre d'accueil ne reconnaît pas les mariages homosexuels.

11.3 Relation entre l'article 24 de la directive 2004/38/CE et le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

Les droits en matière de sécurité sociale des citoyens mobiles de l'Union au niveau de l'Union sont régis par les règlements (CE) n° 883/2004 ⁽²⁷⁰⁾ et (CE) n° 987/2009 ⁽²⁷¹⁾ (ci-après les «règlements de coordination»).

Les règlements de coordination énoncent des «règles de conflit» pour déterminer quelle législation nationale de sécurité sociale est applicable à une personne se trouvant dans une situation transfrontalière ⁽²⁷²⁾. Le droit de l'Union dans ce domaine prévoit la coordination et non l'harmonisation des régimes de sécurité sociale. Chaque État membre détermine donc les modalités de son propre système de sécurité sociale, notamment les prestations qu'il souhaite accorder, leurs conditions d'octroi, le mode de calcul de leur montant et les cotisations à payer. Les conditions d'ouverture du droit à la sécurité sociale varient donc d'un État membre à l'autre.

Les prestations de sécurité sociale courantes comprennent les pensions de vieillesse, les pensions de survie, les prestations d'invalidité, les prestations de maladie (y compris les soins de santé), les prestations de maternité et de paternité, les prestations de chômage et les prestations familiales.

⁽²⁶⁴⁾ Affaire C-401/15 à C-403/15, Depesme e.a., ECLI:EU:C:2016:955, point 51.

⁽²⁶⁵⁾ Affaire 32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120. Au point 13, la Cour s'est référée à l'égalité de traitement des membres de la famille des travailleurs de l'Union «en ce qui concerne tous les avantages sociaux et fiscaux, liés ou non au contrat d'emploi». La Cour a défini les «avantages sociaux» comme tous avantages «liés ou non à un contrat d'emploi, qui sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux en raison, principalement, de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence ordinaire sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît dès lors comme de nature à faciliter leur mobilité» (arrêt dans l'affaire C-207/78, Even, ECLI:EU:C:1979:144, point 22).

⁽²⁶⁶⁾ Affaire 235/87, Matteucci, ECLI:EU:C:1988:460.

⁽²⁶⁷⁾ Affaire 32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120.

⁽²⁶⁸⁾ Affaire C-261/83, Castelli, ECLI:EU:C:1984:280, point 11; affaire C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants, ECLI:EU:C:2020:269, point 45. Pour d'autres exemples d'avantages sociaux et fiscaux, voir également affaire C-258/04, Ioannidis, ECLI:EU:C:2005:559; affaire C-447/18, UB, ECLI:EU:C:2019:1098; ou affaire C-328/20, Commission/Autriche, ECLI:EU:C:2022:468.

⁽²⁶⁹⁾ Affaire C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, point 35.

⁽²⁷⁰⁾ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166 du 30.4.2004, p. 1).

⁽²⁷¹⁾ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 284 du 30.10.2009, p. 1).

⁽²⁷²⁾ Voir, par exemple, l'affaire C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, point 39, et l'affaire C-535/19, A., ECLI:EU:C:2021:595, point 45.

En vertu des règlements de coordination, les travailleurs salariés ou non salariés et les membres de leur famille sont couverts par le système de sécurité sociale de l'État membre dans lequel ils exercent leur activité salariée ou non salariée ⁽²⁷³⁾. Ils sont couverts dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

Les citoyens de l'Union économiquement inactifs sont, en principe, soumis à la législation de sécurité sociale de l'État membre dans lequel ils résident. Pour avoir droit aux prestations coordonnées en vertu des règlements de coordination, ils doivent remplir les conditions prévues par la législation de l'État membre de résidence. Il convient de noter que la notion de «résidence» n'est pas la même dans la directive 2004/38/CE et dans les règlements de coordination. Au sens de ces derniers, une personne ne peut avoir qu'un seul lieu de résidence. Cela correspond à l'État membre dans lequel la personne réside habituellement et où se trouve le centre habituel de ses intérêts. Dans ce contexte, une attention particulière est attachée aux éléments suivants: la situation familiale de la personne; les raisons qui ont conduit la personne à déménager; la durée et la continuité du séjour de la personne; le fait (le cas échéant) que la personne exerce un emploi stable; et l'intention de la personne, telle qu'elle ressort de toutes les circonstances ⁽²⁷⁴⁾.

En revanche, les personnes qui ne déménagent que temporairement dans un autre État membre restent résidents habituels dans leur État membre d'origine et sont donc couvertes par le système de sécurité sociale de l'État membre d'origine (par exemple, un étudiant qui a quitté temporairement son État membre d'origine pour poursuivre des études dans un autre État membre sera couvert par l'État membre d'origine, et non par l'État membre dans lequel il étudie).

Pour de plus amples exemples concernant la détermination du lieu de résidence habituelle, voir guide pratique de la Commission sur la législation applicable dans l'UE, dans l'EEE et en Suisse (partie III) ⁽²⁷⁵⁾.

Les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif qui présentent les caractéristiques à la fois des prestations de sécurité sociale et de l'assistance sociale relèvent à la fois du règlement (CE) n° 883/2004 et ⁽²⁷⁶⁾ de la directive 2004/38/CE ⁽²⁷⁷⁾. Cela signifie que l'État membre d'accueil peut refuser l'accès à ces avantages aux citoyens de l'Union économiquement inactifs qui ne satisfont pas à l'exigence de l'article 7, paragraphe 1, point b), de la directive de disposer de ressources suffisantes (voir la section 11.1 – *Droit à l'égalité d'accès à l'assistance sociale: contenu et conditions*) ⁽²⁷⁸⁾.

Le règlement (CE) n° 883/2004 n'harmonise pas la notion de « membre de la famille ». Toutefois, lorsqu'elles appliquent le règlement, les autorités nationales mettent en œuvre le droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux. Elles doivent donc respecter l'article 21, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux (qui couvre notamment la non-discrimination fondée sur l'orientation sexuelle), l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux (intérêt supérieur de l'enfant) et la convention relative aux droits de l'enfant ⁽²⁷⁹⁾. Cela signifie que la définition utilisée par chaque État membre pour les «membres de la famille» ne peut conduire à une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Sur cette base, un couple homosexuel mobile ne peut se voir refuser l'accès à une prestation de sécurité sociale (par exemple, une pension de survie) au motif que son lien de parenté n'est pas reconnu par la législation de l'État membre compétent ⁽²⁸⁰⁾. Dans le même ordre d'idées, l'enfant d'un couple hétérosexuel ne peut se voir refuser l'accès à une prestation de sécurité sociale (par exemple, l'affiliation au régime public d'assurance maladie) au motif que cette parentalité n'est pas reconnue par la législation de l'État membre compétent. La reconnaissance obligatoire du lien de parenté dans le contexte de la libre circulation suffit. Le lien de parenté ne doit pas être reconnu dans la législation nationale de l'État membre.

⁽²⁷³⁾ Toutefois, le règlement (CE) n° 883/2004 prévoit certaines exceptions à ce principe général.

⁽²⁷⁴⁾ Cette liste n'est pas exhaustive. Voir l'article 11 du règlement (CE) n° 987/2009 et guide pratique sur la législation applicable dans l'UE, dans l'EEE et en Suisse, Commission européenne, DG EMPL, 2014, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&langId=fr>

⁽²⁷⁵⁾ Voir: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=fr>

⁽²⁷⁶⁾ Voir article 70 et annexe X du règlement (CE) n° 883/2004.

⁽²⁷⁷⁾ Affaire C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, point 63, affaire C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, point 44, et affaire C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, points 51 et 52.

⁽²⁷⁸⁾ L'annexe X du règlement (CE) n° 883/2004 énumère les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

⁽²⁷⁹⁾ Affaire C-243/19, *Veselibas ministrija*, ECLI:EU:C:2020:872, points 82 à 84.

⁽²⁸⁰⁾ Il convient également de rappeler que la Cour a jugé que l'article 45 du TFUE et l'article 7 du règlement (UE) n° 492/2011 s'opposent à une législation d'un État membre d'accueil qui prévoit que l'octroi, au partenaire survivant d'un partenariat valablement contracté et enregistré dans un autre État membre, d'une pension de survie due en raison de l'exercice, dans l'État membre d'accueil, d'une activité professionnelle par le partenaire décédé est subordonné à la condition que le partenariat ait d'abord été inscrit au registre tenu par l'État membre d'accueil (affaire C-731/21, *Caisse nationale d'assurance pension*, ECLI:EU:C:2022:969).

11.4 Droit à l'égalité d'accès aux soins de santé: contenu et conditions

«[D]es prestations de soins médicaux, financées par l'État, qui sont octroyées, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, aux personnes relevant des catégories de bénéficiaires définies par la législation nationale, constituent des «prestations de maladie», au sens de cette disposition, relevant ainsi du champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004» ⁽²⁸¹⁾.

Comme expliqué ci-dessus, les travailleurs salariés ou non salariés de l'Union et les membres de leur famille sont couverts par le système de sécurité sociale de l'État membre d'activité salariée ou non salariée ⁽²⁸²⁾. Si un travailleur salarié ou non salarié de l'Union et les membres de sa famille séjournent dans un État membre autre que l'État membre d'emploi, ils ont accès aux soins de santé lorsqu'ils séjournent dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre de résidence, pour le compte de l'État membre d'emploi, sur la base du formulaire DP S1 ⁽²⁸³⁾.

Les étudiants qui étudient temporairement dans un autre État membre ont le droit de recevoir tout traitement médical nécessaire dans l'État membre d'accueil sur la base de la carte européenne d'assurance maladie (CEAM) ⁽²⁸⁴⁾.

Les retraités qui partent à l'étranger restent couverts par le régime de santé publique de l'État membre qui verse leur pension. Ils ont également le droit d'accéder aux soins de santé dans l'État membre de résidence dans les mêmes conditions que les personnes assurées dans cet État membre pour le compte de l'État membre qui verse leur pension, sur la base du DP S1 ⁽²⁸⁵⁾.

Les autres citoyens de l'Union économiquement inactifs qui déménagent dans un autre État membre et exercent leur droit de séjour pendant une période de plus de trois mois en vertu de l'article 7, paragraphe 1, point b), de la directive 2004/38/CE ont le droit d'être affiliés au régime public d'assurance maladie de l'État membre d'accueil. Ce droit découle notamment de l'article 11, paragraphe 3, point e), du règlement (CE) n° 883/2004, dont l'un des objectifs est «d'empêcher que les personnes entrant dans le champ d'application dudit règlement soient privées de protection en matière de sécurité sociale, faute de législation qui lui serait applicable» ⁽²⁸⁶⁾. Toutefois, avant l'acquisition d'un droit de séjour permanent, l'État membre d'accueil peut prévoir que l'accès au système public d'assurance maladie n'est pas gratuit, afin d'éviter que la personne ne devienne une charge déraisonnable pour cet État membre (voir la section 5.2.2 – *Assurance maladie complète*) ⁽²⁸⁷⁾. Une fois que cette personne aura acquis un droit de séjour permanent, cette condition ne pourra plus lui être imposée (voir la section 9 - *Séjour permanent* (articles 16 à 21 de la directive 2004/38/CE)).

Les personnes qui séjournent temporairement dans un État membre autre que celui dans lequel elles sont assurées (par exemple, vacances, voyages d'affaires, études) ont droit à tout traitement médical nécessaire sur la base de la CEAM ⁽²⁸⁸⁾.

Outre les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004, conformément à la directive 2011/24/UE relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, les personnes ont le droit de bénéficier de soins de santé dans n'importe quel pays de l'UE autre que celui dans lequel elles résident et d'être remboursées pour des soins dispensés à l'étranger ⁽²⁸⁹⁾. Si le règlement (CE) n° 883/2004 couvre l'accès aux soins de santé dispensés par des prestataires publics ou conventionnés, la directive 2011/24/UE quant à elle couvre l'ensemble des prestataires de soins (privés et publics), quel que soit leur lien avec le système de santé public. Dans ce cadre la directive 2011/24/UE énonce les conditions dans lesquelles un patient peut voyager dans un autre pays de l'UE pour y recevoir des soins et obtenir un remboursement. Elle couvre les coûts des soins de santé, les prescriptions, la fourniture de médicaments et les dispositifs médicaux, jusqu'au montant que le traitement aurait coûté dans le pays de résidence.

⁽²⁸¹⁾ Affaire C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, point 38.

⁽²⁸²⁾ Toutefois, le règlement (CE) n° 883/2004 prévoit certaines exceptions à ce principe général.

⁽²⁸³⁾ Article 17 du règlement (CE) n° 883/2004.

⁽²⁸⁴⁾ Voir article 19 du règlement (CE) n° 883/2004.

⁽²⁸⁵⁾ Voir les articles 23, 24 et 25 du règlement (CE) n° 883/2004.

⁽²⁸⁶⁾ Affaire C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, point 46.

⁽²⁸⁷⁾ Affaire C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, points 58 et 59.

⁽²⁸⁸⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=559>

⁽²⁸⁹⁾ Directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (JO L 88 du 4.4.2011, p. 1).

12 Documents de séjour (articles 8, 10, 19, 20 et 25 de la directive 2004/38/CE)

12.1 **Certificats d'enregistrement et documents attestant le séjour permanent des citoyens de l'Union (articles 8 et 19 de la directive 2004/38/CE et article 6 du règlement 2019/1157): format, informations minimales et durée de validité**

L'article 8, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE prévoit que pour des séjours d'une durée supérieure à trois mois, les États membres peuvent imposer aux citoyens mobiles de l'Union de se faire enregistrer auprès des autorités compétentes. Il appartient donc à chaque État membre de décider s'il y a lieu d'imposer cette obligation aux citoyens mobiles de l'Union (voir la section 5 – *Droit de séjour de plus de trois mois pour les citoyens de l'Union et formalités administratives (articles 7, 8, 14 et 22 de la directive 2004/38/CE)*)

Si le format des certificats d'enregistrement et des documents d'enregistrement permanents pour les citoyens de l'Union n'est pas harmonisé, le règlement (UE) 2019/1157, qui s'applique à compter du 2 août 2021, fixe les informations minimales à inclure dans ces documents. Il s'agit, par exemple, du titre du document dans la ou les langues officielles de l'État membre concerné, dans au moins une autre langue officielle des institutions de l'Union, et d'une référence claire au fait que le document est délivré à un citoyen de l'Union conformément à la directive 2004/38/CE. Les États membres sont toutefois libres de choisir le format dans lequel ces documents sont délivrés.

Bien que la directive ne précise pas **la durée de validité** des certificats d'enregistrement et des titres de séjour permanent pour les citoyens de l'Union, compte tenu de leur fonction similaire, il n'y a aucune raison que leur durée ne soit pas au moins la même que celle des documents correspondants délivrés aux membres de la famille de citoyens de l'Union qui sont ressortissants d'un pays tiers. **En conséquence, les certificats d'enregistrement prévus à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE devraient avoir une durée de validité d'au moins cinq ans à compter de la date de délivrance. Le document attestant le séjour permanent prévu à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE devrait avoir une durée de validité d'au moins dix ans à compter de la date de délivrance.**

En outre, la durée de ces documents ne devrait en aucun cas être liée à celle de la CEAM ou à d'autres conditions, telles que la durée des études ou des contrats de travail.

12.2 **Cartes de séjour et cartes de séjour permanent délivrées à des membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers (articles 10 et 20 de la directive 2004/38/CE et articles 7 et 8 du règlement 2019/1157): format et durée de validité**

Le règlement (UE) 2019/1157 prévoit des modèles harmonisés pour les cartes de séjour et les cartes de séjour permanent délivrées aux membres de la famille de citoyens de l'Union qui sont ressortissants d'un pays tiers. **Depuis le 2 août 2021**, les États membres sont tenus de délivrer ces cartes de séjour ou cartes de séjour permanent selon le même modèle uniforme que celui utilisé pour les titres de séjour. Ils doivent porter le titre «Carte de séjour» ou «Carte de séjour permanent» et comporter le code normalisé «Membre de la famille UE Art 10 DIR 2004/38/CE» ou «Membre de la famille UE Art 20 DIR 2004/38/CE» ⁽²⁹⁰⁾.

Les cartes de séjour ou les cartes de séjour permanent délivrées **jusqu'au 2 août 2021** ne doivent pas avoir un format spécifique. En ce qui concerne ces cartes, le règlement (UE) 2019/1157 prévoit une période de suppression progressive ⁽²⁹¹⁾. Cela signifie que, pendant un certain nombre d'années, différents formats de cartes de séjour ou de cartes de séjour permanent seront en circulation [celles délivrées en vertu du règlement (UE) 2019/1157 et celles délivrées avant le 2 août 2021 sans format harmonisé]. En tout état de cause, les cartes qui ont été délivrées après le 2 août 2021 et qui ne sont pas encore totalement conformes au modèle uniforme devraient être acceptées par les autres États membres jusqu'à leur expiration. Toutefois, si elles ne satisfont pas aux normes minimales de sécurité prévues par le règlement (UE) 2019/1157, elles cessent d'être valides au 3 août 2023 ou au 3 août 2026 en fonction de leur niveau de sécurité.

⁽²⁹⁰⁾ Article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1157.

⁽²⁹¹⁾ L'article 8, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1157 dispose que les cartes de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants d'un pays tiers et qui ne satisfont pas aux exigences de l'article 7 cesseront d'être valides à leur expiration ou au plus tard le 3 août 2026, la date la plus proche étant retenue. L'article 8, paragraphe 2, prévoit une dérogation à l'article 8, paragraphe 1, en ce qui concerne les cartes de séjour qui ne satisfont pas aux normes minimales de sécurité énoncées dans la partie 2 du document 9303 de l'OACI ou qui ne comportent pas de ZLA (zone de lecture automatique) fonctionnelle conforme à la partie 3 du document 9303 de l'OACI. Ces dernières cesseront d'être valides à leur expiration ou au plus tard le 3 août 2023, la date la plus proche étant retenue.

Le format harmonisé établi par le règlement (UE) 2019/1157 doit également être utilisé en ce qui concerne les cartes de séjour délivrées i) aux membres de la famille de ressortissants d'un pays tiers de ressortissants de retour dans leur État d'origine (voir la section 18 – *Droit de séjour des membres de la famille de ressortissants de retour dans leur État d'origine*) et ii) aux personnes responsables à titre principal, ressortissantes d'un pays tiers, de citoyens mineurs de l'Union (voir la section 2.2.2.5 – *Responsables à titre principal de citoyens mineurs de l'Union*). En effet, la directive 2004/38/CE (et donc son article 10) leur est applicable par analogie. Dans le même ordre d'idées, le modèle harmonisé établi par le règlement (UE) 2019/1157 doit également être utilisé en ce qui concerne les cartes de séjour délivrées aux membres de la famille ressortissants d'un pays tiers de ces personnes ayant une double nationalité auxquels la directive 2004/38/CE s'applique par analogie (voir la section 2.1.4 – *Personnes ayant une double nationalité*). Dans tous ces cas, les États membres doivent utiliser les codes normalisés prévus à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/1157.

En revanche, étant donné que la directive 2004/38/CE ne s'applique ni directement ni par analogie, les États membres ne peuvent pas utiliser le format harmonisé établi par le règlement (UE) 2019/1157 pour les documents de séjour:

- de bénéficiaires de la jurisprudence *Ruiz Zambrano* (voir la section 19 – *Ruiz Zambrano case law*);
- de membres de la famille qui tirent un droit de séjour en référence à la jurisprudence *Carpenter et S. et G.* (voir la section 2.1.3 – *Travailleurs frontaliers, travailleurs non salariés transfrontaliers et prestataires de services transfrontaliers*).

Dans de tels cas, les États membres devraient délivrer des titres de séjour en vertu du règlement (CE) n° 1030/2002.

Il convient de noter que les documents de séjour délivrés en vertu de la législation nationale dans une situation purement interne (regroupement familial avec des ressortissants de l'État membre de délivrance qui n'ont pas exercé leur droit à la libre circulation) ne concernent pas les bénéficiaires des règles de libre circulation. En conséquence, les États membres doivent délivrer ces documents de séjour en vertu du règlement (CE) n° 1030/2002. Lorsque la carte de séjour est délivrée par un État membre qui fait partie de l'espace Schengen ⁽²⁹²⁾, les cartes de séjour délivrées en vertu du règlement (CE) n° 1030/2002 produisent des effets d'exemption de visa à l'égard des États membres qui font partie de l'espace Schengen.

La carte de séjour prévue à l'article 10, paragraphe 1, a une durée de validité de cinq ans à dater de sa délivrance ou une durée correspondant à la durée du séjour envisagée du citoyen de l'Union si celle-ci est inférieure à cinq ans. À cet égard, la durée minimale de cinq ans reste la règle générale. Lorsque la «durée de séjour envisagée» est pertinente dans un cas particulier, il convient de la comprendre au sens large et en ce sens que la période de séjour «envisagée» fait référence à la période au cours de laquelle les citoyens de l'Union entendent vivre et planifier leur vie dans l'État membre d'accueil.

La carte de séjour permanent prévue à l'article 20, paragraphe 1, a une durée de validité de dix ans à compter de la date de délivrance.

12.3 Nature et effets des documents de séjour (article 25 de la directive 2004/38/CE)

Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille jouissent de tous les droits prévus par la directive 2004/38/CE, ou directement fondés sur l'article 21 du TFUE, s'ils remplissent les conditions matérielles pertinentes de séjour. Les documents de séjour sont de nature déclaratoire ⁽²⁹³⁾, c'est-à-dire qu'ils ne créent pas de droits, mais servent à certifier l'existence de droits au titre de la législation de l'Union sur la libre circulation. Le respect des procédures administratives ou la possession d'un document de séjour ne sont donc pas une condition préalable au séjour légal conformément au droit de l'Union relatif à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille ⁽²⁹⁴⁾.

⁽²⁹²⁾ Tous les États membres, à l'exception de la Bulgarie, de l'Irlande, de Chypre et de la Roumanie.

⁽²⁹³⁾ Dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, des services et de la liberté d'établissement, voir l'affaire C-48/75, *Royer*, ECLI:EU:C:1976:57.

⁽²⁹⁴⁾ Voir également le considérant 11 de la directive 2004/38/CE.

Toutefois, la délivrance par un État membre d'un document de séjour conformément à la directive 2004/38/CE constitue une constatation formelle de la situation factuelle et juridique de la personne concernée au regard de la directive 2004/38/CE, au moment de la délivrance ⁽²⁹⁵⁾. Une carte de séjour (permanent) délivrée par un État membre constitue donc une preuve suffisante de la qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union ⁽²⁹⁶⁾.

En revanche, étant donné que la situation d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille peut changer après la délivrance du document de séjour, la possession d'un document de séjour n'implique pas, en soi, que le séjour du titulaire soit nécessairement conforme au droit de l'Union ⁽²⁹⁷⁾. Ce qui importe, c'est de savoir si le citoyen de l'Union ou le membre de la famille concerné remplit les conditions matérielles de séjour prévues par le droit de l'Union en matière de libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille à un moment donné.

Compte tenu du caractère déclaratoire des documents de séjour, l'article 25 dispose que la possession d'un document de séjour ne peut en aucun cas être considérée comme une condition préalable à l'exercice d'un droit ou à l'accomplissement d'une formalité administrative. Conformément à l'article 25, l'ouverture de droits (par exemple, demande d'aide d'agences publiques pour l'emploi, affiliation au régime public d'assurance maladie) peut être attestée par tout autre moyen de preuve. À cet égard, notamment, mais de manière non exhaustive, les documents énumérés à l'article 8, paragraphe 2, et à l'article 10, paragraphe 2, pourraient être pertinents.

12.4 Statuts multiples de séjour/d'immigration de membres de la famille ressortissants d'un pays tiers

Pour autant que cela ne soit pas explicitement exclu par le droit de l'Union, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont ressortissants d'un pays tiers, qui bénéficient d'un droit de séjour dérivé au titre de la directive 2004/38/CE et qui remplissent également les conditions de séjour en vertu des instruments du droit de l'Union en matière de migration légale, peuvent également exercer des droits en vertu de ces autres instruments, c'est-à-dire détenir plusieurs statuts en parallèle ⁽²⁹⁸⁾.

Lorsque les membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers sont titulaires de statuts multiples, ils devraient se voir délivrer un document de séjour pour chaque statut (par exemple, la carte de séjour et, en outre, une carte bleue européenne ⁽²⁹⁹⁾ ou un permis de séjour de longue durée ⁽³⁰⁰⁾), afin qu'ils puissent prouver ces différents statuts.

13 Restrictions au droit de circuler et de séjourner librement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (articles 27, 28 et 29 de la directive 2004/38/CE)

La présente section développe la section 3 de la communication de 1999 ⁽³⁰¹⁾ sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (la communication de 1999). La présente section a pour objet d'actualiser le contenu de la communication de 1999 à la lumière de la jurisprudence de la Cour et de clarifier certaines questions soulevées durant la mise en œuvre de la directive 2004/38/CE. Toutefois, compte tenu des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19, la section 13.2 – *Limitations à l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement pour des raisons de santé publique* remplace la section 3.1.3 de la communication de 1999.

⁽²⁹⁵⁾ Affaire C-754/18, *Ryanair Designated Activity Company*, ECLI:EU:C:2020:478, points 52 et 53. Voir également l'affaire C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498, point 48, l'affaire C-202/13, *McCarthy e.a.*, ECLI:EU:C:2014:2450, point 49, et l'affaire C-246/17, *Diallo*, ECLI:EU:C:2018:499, point 48.

⁽²⁹⁶⁾ Affaire C-754/18, *Ryanair Designated Activity Company*, ECLI:EU:C:2020:478, point 54 et dispositif de l'arrêt.

⁽²⁹⁷⁾ Affaire C-325/09, *Dias*, ECLI:EU:C:2011:498, points 48 à 55.

⁽²⁹⁸⁾ La possibilité pour les membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers d'être titulaires de statuts de séjour multiples chaque fois que cela n'est pas explicitement exclu découle d'une lecture combinée des différents actes juridiques de l'Union relatifs à la migration légale et à la libre circulation.

⁽²⁹⁹⁾ Voir considérant 18 et article 2, paragraphe 1, de la directive 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, et abrogeant la directive 2009/50/CE du Conseil (JO L 382 du 28.10.2021, p. 1).

⁽³⁰⁰⁾ Voir article 3 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO L 16 du 23.1.2004, p. 44).

⁽³⁰¹⁾ COM(1999) 372 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A51999DC0372> Le contenu de la communication de 1999 (section 3) reste généralement valable, même s'il fait référence à la directive 64/221 [directive 64/221/CEE du Conseil du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 56 du 4.4.1964, p. 850)], abrogée par la directive 2004/38/CE.

La libre circulation des personnes constitue l'un des fondements de l'Union. Les dispositions consacrant cette liberté doivent, à ce titre, **être interprétées largement** alors que les dérogations à ce principe doivent être, au contraire, d'interprétation stricte ⁽³⁰²⁾. Toutefois, le droit à la libre circulation dans l'Union n'est pas illimité et s'accompagne d'obligations pour ses bénéficiaires, ce qui implique, entre autres, de se conformer aux lois de l'État membre d'accueil.

Le chapitre VI de la directive 2004/38/CE doit être compris non comme une condition préalable posée à l'acquisition et au maintien du droit d'entrée et de séjour, mais uniquement comme ouvrant la possibilité d'apporter, en présence d'une justification appropriée, des restrictions à l'exercice d'un droit directement dérivé du traité ⁽³⁰³⁾.

13.1 Limitations à l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique

13.1.1 Ordre public et sécurité publique

Les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation des citoyens de l'Union pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique. Le chapitre VI de la directive 2004/38/CE s'applique à toute mesure prise pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique qui affecte le droit des personnes relevant du champ d'application de ladite directive d'entrer et de séjourner librement dans l'État membre d'accueil sous les mêmes conditions que les nationaux de cet État membre ⁽³⁰⁴⁾.

Si les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux pouvant varier d'un État membre à l'autre et d'une époque à l'autre, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique, il n'en demeure pas moins que, dans le contexte de l'application de la directive 2004/38/CE, ces exigences doivent être entendues strictement ⁽³⁰⁵⁾.

Il est dès lors essentiel que les États membres définissent clairement les intérêts de la société à protéger et établissent une distinction claire entre ordre public et sécurité publique. Cette dernière ne saurait être étendue aux mesures qui doivent relever de la première ⁽³⁰⁶⁾.

On entend généralement par «**sécurité publique**» la sécurité intérieure et extérieure ⁽³⁰⁷⁾ dans le sens de la préservation de l'intégrité du territoire d'un État membre et de ses institutions. On interprète généralement l'«**ordre public**» dans le sens de la prévention des troubles de l'ordre social ⁽³⁰⁸⁾.

Des citoyens de l'Union ne peuvent être éloignés du territoire de l'État membre d'accueil qu'en raison d'un comportement donnant lieu à des mesures répressives ou à d'autres mesures réelles et effectives destinées à combattre ce comportement dans cet État, ainsi que le confirme la jurisprudence ⁽³⁰⁹⁾ de la Cour.

En tout état de cause, le non-respect de l'obligation d'enregistrement n'est pas de nature à constituer, en lui-même, un comportement menaçant l'ordre et la sécurité publics et ne saurait dès lors, à lui seul, justifier une mesure d'éloignement ⁽³¹⁰⁾.

L'article 27 de la directive 2004/38/CE peut être invoqué par un citoyen de l'Union à l'encontre de son État membre d'origine lorsque cet État membre impose des restrictions à son droit de quitter son territoire ⁽³¹¹⁾.

⁽³⁰²⁾ Affaire C-139/85, Kempf, ECLI:EU:C:1986:223, point 13; et affaire C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, point 23.

⁽³⁰³⁾ Affaire C-321/87, Commission/Belgique, EU:C:1989:176, point 10.

⁽³⁰⁴⁾ Affaire C-36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, points 8 à 21; et affaire C-30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, points 6 à 24.

⁽³⁰⁵⁾ Affaire C-36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, point 27; affaire C-30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, point 33; affaire C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, point 23; et affaires C-331/16 et C-366/16, K. et H.F., ECLI:EU:C:2018:296, point 40 et jurisprudence citée.

⁽³⁰⁶⁾ Voir toutefois affaire C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, point 50, dans la section 13.1.3 – *Appréciation de la proportionnalité*.

⁽³⁰⁷⁾ Affaire C-423/98, Albore, ECLI:EU:C:2000:401, points 18 et suivants; et affaire C-285/98, Kreil, ECLI:EU:C:2000:2, point 15.

⁽³⁰⁸⁾ Affaire C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, points 43 à 47.

⁽³⁰⁹⁾ Affaires C-115/81 et C-116/81, Adoui et Cornuaille, ECLI:EU:C:1982:183, points 5 à 9; et affaire C-268/99, Jany, ECLI:EU:C:2001:616, point 61.

⁽³¹⁰⁾ Affaire C-48/75, Royer, ECLI:EU:C:1976:57, point 51.

⁽³¹¹⁾ Affaire C-430/10, Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749, et affaire C-434/10, Aladzhev, ECLI:EU:C:2011:750.

13.1.2 Comportement personnel et menace

Des mesures restrictives ne peuvent être prises qu'au cas par cas lorsque le comportement personnel de l'intéressé constitue **une menace réelle, actuelle et suffisamment grave** affectant un intérêt fondamental de la société de l'État membre d'accueil ⁽³¹²⁾. Des mesures restrictives ne sauraient être fondées exclusivement sur des considérations propres à la protection de l'ordre public ou de la sécurité publique invoquées par un autre État membre ⁽³¹³⁾. Une telle considération n'exclut toutefois pas que de tels motifs puissent être pris en compte dans l'appréciation effectuée par les autorités nationales compétentes pour adopter la mesure restrictive de la libre circulation ⁽³¹⁴⁾.

Une décision de refus d'un droit de séjour ou d'entrée dans un État membre en vertu de règles autres que l'acquis en matière de libre circulation (par exemple, le refus du statut de réfugié) ne saurait automatiquement conduire à la conclusion que la présence de la personne représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société de l'État membre d'accueil. Toutefois, l'appréciation séparée de la menace réelle, actuelle et suffisamment grave qui doit être effectuée au titre de la directive 2004/38/CE peut tenir compte des constatations de fait opérées dans la décision précédente et des éléments sur lesquels cette décision était fondée ⁽³¹⁵⁾.

Le droit de l'Union exclut l'adoption de mesures restrictives pour des **motifs de prévention générale** ⁽³¹⁶⁾. Les mesures restrictives doivent être fondées sur une menace réelle et ne sauraient être justifiées que par un risque général ⁽³¹⁷⁾. Des mesures restrictives à la suite d'une condamnation pénale ne peuvent être automatiques, mais doivent tenir compte du comportement personnel de l'auteur de l'infraction et de la menace qu'il représente pour l'ordre public ⁽³¹⁸⁾.

En outre, la législation des États membres ne devrait comporter aucune disposition établissant *un lien systématique et automatique* entre une condamnation pénale et une expulsion ultérieure. Les autorités nationales compétentes ne devraient pas non plus prendre automatiquement une telle décision. Par système «automatique», on entend toute disposition nationale dont le libellé ne laisse aux autorités nationales ou à la juridiction nationale aucune marge d'appréciation ou de prise en considération de circonstances individuelles ⁽³¹⁹⁾. Toutefois, rien ne devrait empêcher les États membres de lier une condamnation pénale à un examen des circonstances afin de vérifier s'il existe des raisons de prendre des mesures pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique. La juridiction nationale peut ordonner une condamnation pénale et une expulsion à la même occasion ou le tribunal ou les autorités administratives peuvent ordonner une expulsion à un stade ultérieur, soit pendant la détention de la personne, soit lors de sa libération ⁽³²⁰⁾.

Des justifications détachées du **comportement personnel** de l'intéressé ne sauraient être retenues. Les mesures d'éloignement automatiques ne sont pas autorisées en vertu de la directive 2004/38/CE ⁽³²¹⁾.

Les droits conférés par la directive ne peuvent être restreints que si le comportement personnel de l'intéressé constitue une **menace**, c'est-à-dire s'il est susceptible de porter gravement atteinte à l'ordre public ou à la sécurité publique.

L'**existence d'une condamnation pénale** peut être prise en compte, mais uniquement dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à cette condamnation font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public ⁽³²²⁾. Les autorités doivent fonder leur décision sur une appréciation du comportement futur de la personne concernée. La nature et le nombre des condamnations doivent constituer un élément important dans cette appréciation, et une attention particulière doit être accordée à la gravité et à la fréquence des infractions commises. S'il est essentiel de tenir compte du risque de récidive, une vague possibilité de nouvelles infractions ne suffit pas ⁽³²³⁾.

⁽³¹²⁾ Tous ces critères sont cumulatifs.

⁽³¹³⁾ Affaire C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, point 25; et affaire C-503/03, Commission/Espagne, ECLI:EU:C:2006:74, point 62.

⁽³¹⁴⁾ Affaire C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, point 25.

⁽³¹⁵⁾ Affaires C-331/16 et C-366/16, K. et H.F., ECLI:EU:C:2018:296, points 51 à 54.

⁽³¹⁶⁾ Affaire C-67/74, Bonsignore, ECLI:EU:C:1975:34, points 5 à 7.

⁽³¹⁷⁾ La prévention générale dans des circonstances spécifiques, telles que les grands événements sportifs, fait l'objet de la communication de 1999 (voir la section 3.3).

⁽³¹⁸⁾ Affaire C-348/96, Calfa, ECLI:EU:C:1999:6, points 17 à 27; et affaire C-67/74, Bonsignore, ECLI:EU:C:1975:34, points 5 à 7.

⁽³¹⁹⁾ Des liens automatiques en ce sens ont parfois été introduits dans les cas où la personne commet des infractions graves et reçoit une peine minimale déterminée (voir affaire C-348/96, Donatella Calfa).

⁽³²⁰⁾ Voir la section 3.3.2 de la communication de 1999.

⁽³²¹⁾ Affaire C-408/03, Commission/Belgique, ECLI:EU:C:2006:192, points 68 à 72.

⁽³²²⁾ Affaires C-482/01 et 493/01, Orfanopoulos et Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, points 82 et 100; et affaire C-50/06, Commission/Pays-Bas, ECLI:EU:C:2007:325, points 42 à 45.

⁽³²³⁾ Par exemple, le risque de récidive sera plutôt plus élevé en cas de toxicodépendance dans le cadre de laquelle un risque existe que de nouveaux délits soient commis pour en assurer le financement: conclusions de l'avocat général Stix-Hackl, affaires C-482/01 et C-493/01, Orfanopoulos et Oliveri, ECLI:EU:C:2003:455.

Exemples:

A. et I. ont purgé la peine privative de liberté de deux ans à laquelle elles avaient été condamnées pour vol. Les autorités ont examiné si le comportement personnel des deux amis représente une menace, c'est-à-dire s'il est susceptible de porter de nouveau gravement atteinte à l'ordre public.

— Il s'agissait de la première condamnation d'A. Elle s'est bien comportée en prison. Elle a trouvé un emploi à sa sortie de prison. Les autorités ne trouvent rien dans son comportement qui constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave.

— Quant à I., il s'agissait déjà de sa quatrième condamnation. La gravité des infractions commises s'est accrue au fil du temps. Son comportement en prison est loin d'avoir été exemplaire et ses deux demandes de libération conditionnelle ont été rejetées. En moins de deux semaines, il est pris en train de planifier un autre vol. Les autorités concluent que le comportement de I. constitue une menace pour l'ordre public.

Il doit s'agir d'une menace **actuelle**. Le comportement passé peut être pris en compte en cas de risque de récidive ⁽³²⁴⁾. En général, la constatation d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société «implique, chez l'individu concerné, une tendance à maintenir à l'avenir le comportement qui constitue une telle menace» ⁽³²⁵⁾. Une menace qui n'est que présumée n'est pas **réelle**.

Toutefois, «il peut arriver aussi que le seul fait du comportement passé réunisse les conditions de pareille menace» ⁽³²⁶⁾. A cet égard, le comportement d'une personne qui témoigne de la persistance d'une disposition hostile aux valeurs fondamentales de l'Union, telles que la dignité humaine et les droits de l'homme, ainsi qu'il est révélé par des crimes ou des actes passés, est susceptible de constituer une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, même si les crimes ou actes passés de la personne ne sont pas susceptibles de se reproduire en dehors de leur contexte historique et social spécifique ⁽³²⁷⁾.

Le sursis constitue un élément important aux fins de l'appréciation de la menace, car il laisse entendre que la personne concernée ne représente plus un danger réel.

La menace doit exister au moment où la mesure restrictive est adoptée par les autorités nationales ou appréciée par les juridictions ⁽³²⁸⁾.

Le fait qu'une personne soit emprisonnée lors de l'adoption d'une décision d'éloignement, sans perspective d'être libérée dans un avenir proche, n'exclut pas que son comportement puisse représenter une menace actuelle et réelle affectant un intérêt fondamental de la société de l'État membre d'accueil. Les États membres peuvent adopter une décision d'expulsion concernant une personne emprisonnée ⁽³²⁹⁾.

Une **affiliation** actuelle à une **organisation** peut être prise en compte lorsque l'intéressé participe aux activités de l'organisation et s'identifie à ses buts et à ses desseins ⁽³³⁰⁾. Les États membres ne sont pas tenus d'incriminer ou d'interdire les activités d'une organisation pour pouvoir restreindre les droits conférés par la directive 2004/38/CE, tant qu'il existe des mesures administratives pour contrecarrer ces activités. Les affiliations qui ont pris fin dans le passé ⁽³³¹⁾ ne sauraient en général constituer une menace actuelle.

Dans certains cas, des **actes récurrents de petite délinquance** peuvent constituer une menace pour l'ordre public, bien qu'une infraction unique, considérée individuellement, ne puisse représenter une menace suffisamment grave, telle que définie plus haut. Les autorités nationales doivent montrer que le comportement personnel de l'intéressé représente une menace pour l'ordre public ⁽³³²⁾. Lorsqu'elles cherchent à déterminer s'il existe ou non une menace pour l'ordre public dans ces cas, les autorités peuvent notamment prendre en considération les **éléments** suivants:

⁽³²⁴⁾ Affaire C-30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, points 25 à 30.

⁽³²⁵⁾ Affaires C-331/16 et C-366/16, K. et H.F., ECLI:EU:C:2018:296, point 56.

⁽³²⁶⁾ Affaires C-331/16 et C-366/16, K. et H.F., ECLI:EU:C:2018:296, point 56.

⁽³²⁷⁾ Affaires C-331/16 et C-366/16, K. et H.F., ECLI:EU:C:2018:296, point 60.

⁽³²⁸⁾ Affaires C-482/01 et C-493/01, Orfanopoulos et Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, point 82.

⁽³²⁹⁾ Affaire C-193/16, E, ECLI:EU:C:2017:542, points 23 à 27.

⁽³³⁰⁾ Affaire C-41/74, van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133, points 17 et suivants.

⁽³³¹⁾ Affaire C-41/74, van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133, points 17 et suivants.

⁽³³²⁾ Affaire C-349/06, Polat, ECLI:EU:C:2007:581, point 35.

- la nature des infractions;
- leur fréquence;
- le préjudice causé.

L'existence de plusieurs condamnations n'est pas suffisante en soi.

La simple existence d'une dette fiscale ou d'une dette d'une personne morale détenue par cette personne sans tenir compte du comportement personnel de cette personne ne suffit pas à constituer une menace ⁽³³³⁾.

Une restriction imposée par un État membre à une personne qui a fait l'objet, par le passé, d'une décision l'excluant du statut de réfugié au motif qu'il existe des raisons sérieuses de croire que cette personne a commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ou qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies peut relever de la notion d'ordre public ou de sécurité publique, au sens de la directive 2004/38/CE ⁽³³⁴⁾.

13.1.3 Appréciation de la proportionnalité

Une fois qu'elles ont établi que le comportement personnel de l'intéressé représente une menace suffisamment grave pour justifier l'adoption d'une mesure restrictive, les autorités doivent procéder à une **appréciation de la proportionnalité** afin de déterminer si celui-ci peut se voir refuser le droit d'entrée sur le territoire ou en être éloigné pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique.

L'évaluation de la proportionnalité vise à déterminer si la mesure restrictive est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et n'excède pas ce qui est nécessaire pour l'atteindre ⁽³³⁵⁾.

Les autorités nationales doivent procéder à une analyse des caractéristiques de la mesure restrictive générale en cause et, sur cette base, en apprécier la proportionnalité intrinsèque. À cette fin, sont notamment pris en compte les facteurs suivants ⁽³³⁶⁾:

- La mesure restrictive est-elle propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et la mesure est-elle nécessaire à cette fin (par exemple, une interdiction de sortie est-elle appropriée pour garantir une dette)?
- Existe-t-il d'autres mesures qui auraient été tout aussi efficaces pour atteindre l'objectif poursuivi sans nécessairement restreindre la liberté de circulation de la personne (par exemple, les possibilités offertes par le droit national pour garantir une dette)?
- Quelles sont les modalités d'application de la mesure?
 - La mesure est-elle assortie d'exceptions?
 - La mesure est-elle assortie d'une limitation dans le temps?
 - La mesure est-elle assortie d'une possibilité de réexamen régulier des circonstances de fait et de droit qui la sous-tendent?

En outre, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil doivent, «par ailleurs, mettre en balance, d'une part, la protection de l'intérêt fondamental de la société en cause et, d'autre part, les intérêts de la personne concernée, relatifs à l'exercice de sa liberté de circulation et de séjour en tant que citoyen de l'Union ainsi qu'à son droit au respect de la vie privée et familiale» ⁽³³⁷⁾.

⁽³³³⁾ Affaire C-434/10, Aladzhev, ECLI:EU:C:2011:750, point 43; et affaire C-249/11, Byankov, ECLI:EU:C:2012:608, points 37 à 42.

⁽³³⁴⁾ Affaires C-331/16 et C-366/16, K et H, ECLI:EU:C:2018:296, points 43 à 47.

⁽³³⁵⁾ Affaire C-430/10, Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749, point 40; ainsi qu'affaires C-331/16 et C-366/16, K. et H.F., ECLI:EU:C:2018:296, point 61.

⁽³³⁶⁾ Affaire C-434/10, Aladzhev, ECLI:EU:C:2011:750, point 47, et affaire C-249/11, Byankov, ECLI:EU:C:2012:608, points 44 à 47.

⁽³³⁷⁾ Voir notamment affaires C-331/16 et C-366/16, K. et H.F., ECLI:EU:C:2018:296, point 67. Voir aussi affaire C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, point 50.

Les autorités nationales doivent recenser les intérêts protégés de la société en cause. Les autorités nationales doivent recenser les intérêts à protéger, à la lumière desquels elles doivent analyser les caractéristiques de la menace. Les **éléments** suivants peuvent entrer en ligne de compte:

- la gravité de la menace que représente pour la société la présence de la personne concernée sur le territoire de l'État membre;
- la nature et la gravité des infractions, leur fréquence, le risque cumulé et le préjudice causé;
- le degré d'implication dans l'activité criminelle;
- l'existence ou non de circonstances atténuantes;
- les sanctions éventuelles et les peines infligées et exécutées;
- le temps écoulé depuis la commission des infractions;
- le risque de récidive;
- et le comportement ultérieur de la personne concernée (*NB: sa bonne conduite en prison et son éventuelle libération conditionnelle pourraient également être prises en considération*).

En outre, les autorités nationales doivent tenir compte du risque de compromettre la réinsertion sociale du citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil dans lequel il est véritablement intégré, laquelle est dans l'intérêt de l'Union européenne en général ⁽³³⁸⁾.

Il convient de tenir dûment compte des droits fondamentaux et, en particulier, du droit à la vie privée et familiale énoncé à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux et à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁽³³⁹⁾.

Il convient d'évaluer rigoureusement la situation personnelle et familiale de l'intéressé afin de déterminer si la mesure envisagée est adéquate et ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour réaliser l'objectif visé et s'il existe des mesures moins restrictives pour y parvenir. Les **éléments** suivants, exposés dans la liste indicative à l'article 28, paragraphe 1, devraient être pris en compte ⁽³⁴⁰⁾:

- l'incidence de l'éloignement sur la situation économique, personnelle et familiale de l'intéressé (*y compris sur les autres membres de la famille qui auraient le droit de rester dans l'État membre d'accueil*);
- le cas échéant, la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant pour lequel la mesure pourrait avoir des conséquences importantes ⁽³⁴¹⁾;
- la gravité des difficultés auxquelles le conjoint/partenaire et le ou les enfants risquent d'être confrontés dans le pays d'origine de la personne concernée;
- l'intensité des liens (*proches, visites, connaissances linguistiques*) – ou l'absence de liens – avec le pays d'origine et avec l'État membre d'accueil (*par exemple, la personne concernée est née dans l'État membre d'accueil ou y vit depuis son plus jeune âge*);
- la durée du séjour dans l'État membre d'accueil (*la situation d'un touriste diffère de celle d'une personne qui vit depuis de nombreuses années dans l'État membre d'accueil*); et, le cas échéant, la légalité du séjour de l'intéressé dans l'État membre d'accueil;
- l'âge et l'état de santé de l'intéressé.

⁽³³⁸⁾ Affaire C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, point 50.

⁽³³⁹⁾ Affaires C-331/16 et C-366/16, K. et H.F., ECLI:EU:C:2018:296, point 63; et affaire C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, point 52 et jurisprudence citée.

⁽³⁴⁰⁾ En ce qui concerne les droits fondamentaux, voir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires Berrehab/Pays-Bas, requête n° 10730/84, arrêt du 21 juin 1988; Moustaquim/Belgique, requête n° 12313/86, arrêt du 18 février 1991; Beldjoudi/France, requête n° 12083/86, arrêt du 26 mars 1992; Boujlifa/France, requête n° 25404/94, arrêt du 21 octobre 1997; El Boujaïdi/France, requête n° 25613/94, arrêt du 26 septembre 1997; et Dalia/France, requête n° 26102/95, arrêt du 19 février 1988.

⁽³⁴¹⁾ Affaire C-112/20, M.A., ECLI:EU:C:2021:197, point 36.

Protection renforcée contre l'éloignement (article 28, paragraphe 2, et article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38/CE)

La directive 2004/38/CE établit un système de protection contre les mesures d'éloignement fondé sur le degré d'intégration des personnes concernées dans l'État membre d'accueil.

En conséquence, la directive 2004/38/CE prévoit trois niveaux de protection contre l'éloignement: 1) un niveau de base, pour tous les bénéficiaires de la directive; 2) un niveau de protection intermédiaire, qui est disponible lorsque la personne concernée dispose d'un droit de séjour permanent; et 3) un niveau de protection renforcé, qui s'applique lorsque le citoyen de l'Union concerné a séjourné dans l'État membre d'accueil au cours des dix années précédentes.

Niveau de protection intermédiaire des personnes bénéficiant d'un droit de séjour permanent (article 28, paragraphe 2):

L'État membre d'accueil peut prendre une décision d'éloignement à l'encontre des citoyens de l'Union et des membres de leur famille qui ont acquis un droit de séjour permanent (voir la section 9 – *Séjour permanent (articles 16 à 21 de la directive 2004/38/CE)*) uniquement pour des raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique. À titre d'exemple, le trafic de stupéfiants dans le cadre d'un groupe organisé est couvert par cette notion ⁽³⁴²⁾.

En outre, tout crime susceptible de justifier l'expulsion d'une personne ayant résidé pendant les dix années précédentes dans l'État membre d'accueil (catégorie ci-dessous) justifiera également l'expulsion d'un résident permanent.

Une période d'emprisonnement dans l'État membre d'accueil après l'acquisition du droit de séjour permanent n'affecte pas le droit de séjour permanent ⁽³⁴³⁾.

En revanche, les périodes d'emprisonnement dans l'État membre d'accueil antérieures à l'acquisition du droit de séjour permanent ne sauraient être prises en considération aux fins du droit de séjour permanent. En outre, elles «interrompent» la continuité du séjour légal. En conséquence, après l'emprisonnement, une personne doit accumuler une nouvelle période de cinq années ininterrompues de séjour afin d'obtenir un droit de séjour permanent (voir la section 9 – *Séjour permanent (articles 16 à 21 de la directive 2004/38/CE)*) ⁽³⁴⁴⁾.

Niveau de protection renforcé pour les citoyens de l'Union qui ont séjourné dans l'État membre d'accueil au cours des dix années précédentes ou qui sont mineurs (article 28, paragraphe 3):

Les citoyens de l'Union qui ont séjourné dans l'État membre d'accueil au cours des dix dernières années et les enfants de l'Union ne peuvent être expulsés que pour des motifs graves de sécurité publique (*et non d'ordre public*). Une nette distinction doit être établie entre les raisons normales, les raisons «impérieuses» et les motifs «graves» sur lesquels peut se fonder une décision d'éloignement.

Les infractions pénales telles que celles visées à l'article 83, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TFUE (à savoir le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée) constituent une menace particulièrement grave pour l'un des intérêts fondamentaux de la société, qui pourrait constituer une menace directe pour le calme et la sécurité physique de la population. Elles relèvent ainsi de la notion de «motifs graves de sécurité publique», susceptibles de justifier une mesure d'éloignement à l'encontre des bénéficiaires de la protection renforcée prévue à l'article 28, paragraphe 3, «à condition que la façon selon laquelle de telles infractions ont été commises présente des caractéristiques particulièrement graves» ⁽³⁴⁵⁾.

Pour bénéficier de la protection renforcée contre l'éloignement sur la base des dix années de séjour antérieures, la durée de séjour de dix ans «doit, en principe, être continue» et «doit être calculée à rebours, à partir de la date de la décision d'éloignement de cette personne» ⁽³⁴⁶⁾.

La protection renforcée contre l'éloignement sur la base de dix ans de séjour ne peut être demandée que par un citoyen de l'Union qui dispose d'un droit de séjour permanent ⁽³⁴⁷⁾.

⁽³⁴²⁾ Affaire C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, point 56.

⁽³⁴³⁾ Affaire C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708.

⁽³⁴⁴⁾ Affaire C-378/12, Onuekwere, ECLI:EU:C:2014:13, points 27 et 32.

⁽³⁴⁵⁾ Affaire C-348/09, I, ECLI:EU:C:2012:300, point 33.

⁽³⁴⁶⁾ Affaire C-400/12, M.G., ECLI:EU:C:2014:9, points 24 et 27; ainsi qu'affaires C-316/16 et C-424/16, B. et Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, points 65 et 66.

⁽³⁴⁷⁾ Affaires C-316/16 et C-424/16, B. et Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, point 49.

Les périodes d'emprisonnement interrompent, **en principe**, la continuité du séjour nécessaire pour obtenir la protection renforcée prévue à l'article 28, paragraphe 3. Toutefois, de telles périodes d'emprisonnement ne sauraient être considérées comme rompant **automatiquement** les liens d'intégration avec l'État membre d'accueil. Les autorités nationales doivent déterminer de tels liens ⁽³⁴⁸⁾. À cette fin, elles doivent effectuer «une appréciation globale de la situation de cette personne au moment précis auquel se pose la question de l'éloignement. Dans le cadre de cette appréciation globale, les périodes d'emprisonnement doivent être prises en considération, ensemble avec tous les autres éléments qui représentent la totalité des aspects pertinents dans chaque cas d'espèce, au rang desquels figure, le cas échéant, la circonstance que la personne concernée a séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédant son emprisonnement» ⁽³⁴⁹⁾.

Afin de déterminer si les absences de l'État membre d'accueil pendant la période de séjour de dix ans empêchent un citoyen de l'Union de bénéficier d'une protection renforcée, les autorités nationales doivent procéder à une appréciation globale de la situation de la personne au moment où se pose la question de l'éloignement, afin de vérifier si les absences en cause impliquent le transfert vers un autre pays du centre des intérêts personnels, familiaux ou professionnels de la personne concernée. Tous les facteurs pertinents doivent être pris en considération dans chaque cas d'espèce, notamment la durée de chaque période d'absence, leur durée cumulée et leur fréquence, ainsi que les raisons des absences ⁽³⁵⁰⁾.

13.1.4 Mesures préventives

Étant donné que le droit de l'Union ne contient pas de règles relatives à l'exécution des décisions d'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, il appartient aux États membres d'établir des règles nationales en la matière.

La législation nationale pertinente peut se fonder sur les dispositions de la directive «Retour» ⁽³⁵¹⁾ pour adopter, en ce qui concerne les citoyens mobiles de l'Union et les membres de leur famille qui font l'objet d'une décision d'éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, des mesures visant à empêcher leur fuite pendant la période de départ volontaire et des mesures de rétention en cas de non-respect d'une décision d'éloignement.

Toutefois, étant donné que les dispositions nationales prévoyant de telles mesures préventives restreignent l'exercice du droit à la libre circulation des citoyens mobiles de l'Union et des membres de leur famille, **elles doivent respecter les conditions suivantes et il se peut qu'elles doivent être adaptées en conséquence**:

- elles doivent respecter les **dispositions de la directive 2004/38/CE** relative aux restrictions au droit à la libre circulation pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique (notamment l'article 27);
- elles doivent **poursuivre un objectif légitime, être fondées sur des considérations objectives et être proportionnées**; et
- elles ne doivent **pas être moins favorables que les dispositions nationales transposant la directive «Retour» qui s'appliquent aux ressortissants de pays tiers** ⁽³⁵²⁾.

En ce qui concerne plus particulièrement les mesures de rétention applicables aux citoyens mobiles de l'Union et aux membres de leur famille qui ne se sont pas conformés à une décision d'éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, **lors de l'appréciation de la proportionnalité de la durée maximale de rétention qui leur est applicable**, il convient d'accorder une attention particulière au fait que les citoyens mobiles de l'Union et les membres de leur famille ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle des ressortissants de pays tiers, compte tenu notamment des facilités existant pour organiser une expulsion entre États membres ⁽³⁵³⁾.

⁽³⁴⁸⁾ Affaires C-316/16 et C-424/16, B. et Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, point 70.

⁽³⁴⁹⁾ Affaires C-316/16 et C-424/16, B. et Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, point 70. Pour de plus amples informations sur les facteurs à utiliser dans cette évaluation, voir également points 72 à 75.

⁽³⁵⁰⁾ Affaire C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, points 32 et 33.

⁽³⁵¹⁾ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

⁽³⁵²⁾ Affaire C-718/19, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., ECLI:EU:C:2021:505, points 44, 47 à 51, 57, 60 et 73.

⁽³⁵³⁾ Affaire C-718/19, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., ECLI:EU:C:2021:505, points 64 à 73.

13.2 Limitations à l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement pour des raisons de santé publique

Aux termes de l'article 27, paragraphe 1, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation des citoyens de l'Union pour des raisons de santé publique. Toutefois, en vertu de l'article 29, paragraphe 1, les seules maladies justifiant des mesures restreignant la libre circulation sont les **maladies potentiellement épidémiques** classées comme telles par les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil.

Actuellement, les instruments pertinents de l'OMS sont le règlement sanitaire international (2005) ⁽³⁵⁴⁾. Ils prévoient que le Directeur général de l'OMS doit déterminer si un événement constitue une urgence de santé publique de portée internationale et le moment où une telle urgence a pris fin. Par exemple, le 30 janvier 2020, l'OMS a déclaré une urgence de santé publique de portée internationale concernant l'épidémie mondiale de coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère 2 (SRAS-CoV-2), qui provoque la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) ⁽³⁵⁵⁾.

En outre, conformément au règlement (UE) 2022/2371 concernant les menaces transfrontières graves pour la santé, une urgence de santé publique peut être reconnue et déclarée au niveau de l'Union ⁽³⁵⁶⁾.

L'article 29, paragraphes 2 et 3, contient des règles spécifiques concernant les citoyens de l'Union et les membres de leur famille qui résident déjà dans l'État membre d'accueil. Selon le paragraphe 2, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille qui résident dans l'État membre depuis plus de trois mois ne peuvent plus faire l'objet d'une mesure d'éloignement pour des raisons de santé publique par l'État membre de résidence. Cela **s'oppose également à ce que les États membres d'accueil refusent le retour** aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille ayant séjourné sur leur territoire pendant plus de trois mois, faute de quoi l'interdiction énoncée à l'article 29, paragraphe 2, serait contournée. Des considérations de proportionnalité et d'efficacité administrative devraient généralement conduire les États membres à autoriser le retour, quelle que soit la durée du séjour antérieur ⁽³⁵⁷⁾.

En vertu de l'article 29, paragraphe 3, le citoyen de l'Union et les membres de sa famille qui résident dans l'État membre d'accueil depuis moins de trois mois peuvent, lorsqu'il existe des indices sérieux que c'est nécessaire, être soumis à un examen médical pour attester qu'ils ne souffrent d'aucune des affections visées à l'article 29, paragraphe 1. Ces examens, visant à déterminer si le droit de séjour doit être refusé pour des raisons de santé publique, doivent être gratuits et ne peuvent être exigés de manière systématique, car cela porterait atteinte au caractère exhaustif de la liste des documents à fournir par les citoyens de l'Union et les membres de leur famille aux articles 8 et 10.

Les dispositions de l'article 29, paragraphes 2 et 3, relatives aux mesures individuelles qui peuvent être adressées à des personnes résidant déjà dans un État membre doivent être distinguées des **mesures de santé publique générales** exceptionnelles prévues par le droit national qui limitent l'exercice du droit de circuler librement au sein de l'Union, telles que celles prises pendant la pandémie de COVID-19 ⁽³⁵⁸⁾. Dans ce contexte, les restrictions à la libre circulation peuvent également prendre différentes formes, en fonction de la maladie concernée, par exemple l'obligation pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille de fournir la preuve des examens médicaux, de se soumettre à une quarantaine après l'arrivée ou de présenter des formulaires de localisation des passagers ou des documents similaires avant ou après le voyage ⁽³⁵⁹⁾.

⁽³⁵⁴⁾ <https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations>

⁽³⁵⁵⁾ [https://www.who.int/fr/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/fr/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

⁽³⁵⁶⁾ Article 23 du règlement (UE) 2022/2371 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE (JO L 314 du 6.12.2022, p. 26).

⁽³⁵⁷⁾ Voir, par exemple, point 21 des lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels (JO C 861 du 16.3.2020, p. 1) et point 5 de la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 337 du 14.10.2020, p. 3).

⁽³⁵⁸⁾ Voir, par exemple, les conclusions de l'avocat général Emiliou dans l'affaire C-128/22, NORDIC INFO, ECLI:EU:C:2023:645.

⁽³⁵⁹⁾ Voir aussi article 11 du règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (JO L 211 du 15.6.2021, p. 1).

Ces restrictions doivent être limitées aux maladies relevant du champ d'application de l'article 29, paragraphe 1 – telles que les maladies pour lesquelles l'OMS a déclaré une urgence de santé publique de portée internationale – et être appliquées conformément aux principes généraux du droit de l'Union, en particulier la **proportionnalité** et la **non-discrimination**. Toute mesure prise doit donc être strictement limitée dans sa portée et dans sa durée ⁽³⁶⁰⁾ et ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour protéger la santé publique ⁽³⁶¹⁾. Cela peut nécessiter, par exemple, des exemptions spécifiques pour les voyageurs essentiels, y compris les travailleurs salariés ou non salariés exerçant des professions critiques ⁽³⁶²⁾ ou les passagers en transit, et les régions transfrontalières ⁽³⁶³⁾. La proportionnalité des mesures de santé publique limitant l'exercice du droit de circuler librement au sein de l'Union peut également dépendre de la question de savoir si l'État membre concerné introduit des **mesures de santé publique comparables au niveau national**. Enfin, les États membres devraient fournir des informations claires, complètes et en temps utile sur ces mesures générales de santé publique.

Lorsqu'ils évaluent si de telles mesures sont nécessaires, les États membres doivent également examiner si l'objectif de santé publique poursuivi ne pourrait pas être atteint par **d'autres solutions qui interfèrent moins** avec le droit à la libre circulation ⁽³⁶⁴⁾. Dans ce contexte, les mesures et les autres solutions possibles qui peuvent être adoptées dépendront nécessairement de la nature de la menace spécifique pour la santé publique. Au cours de la pandémie de COVID-19, par exemple, les exigences en matière de test ou de quarantaine liées aux voyages étaient généralement des mesures disponibles qui causaient moins d'interférences qu'une interdiction générale d'entrée ou de sortie ⁽³⁶⁵⁾. La proportionnalité des mesures prises, ainsi que l'apparition éventuelle de mesures moins restrictives, par exemple à la suite de nouvelles évolutions scientifiques, doivent être régulièrement réévaluées. Néanmoins, les États membres peuvent, en dernier ressort, refuser l'entrée aux citoyens de l'Union non-résidents et aux membres de leur famille pour des raisons de santé publique. Dans l'ensemble, toute mesure limitant l'exercice du droit de circuler librement au sein de l'Union pour des raisons de santé publique doit être levée dès que possible ⁽³⁶⁶⁾.

En particulier pendant une pandémie, les États membres peuvent mettre en place des restrictions à la libre circulation en raison de la même maladie relevant du champ d'application de l'article 29, paragraphe 1. Dans une telle situation, des **efforts coordonnés au niveau de l'Union** peuvent s'avérer nécessaires pour éviter, en l'absence de coordination, des mesures unilatérales créant des obstacles pratiques supplémentaires à la libre circulation, même si ces mesures sont évaluées individuellement, conformément au droit de l'Union. Ces efforts peuvent inclure des instruments juridiquement contraignants ⁽³⁶⁷⁾ ou des actes non contraignants tels que des recommandations ⁽³⁶⁸⁾.

En résumé:

Les seules maladies justifiant des mesures restreignant la libre circulation sont:

- a) les maladies potentiellement épidémiques, telles que définies par les instruments pertinents de l'OMS;
- b) les autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans l'État membre d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des nationaux.

Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ayant résidé plus de trois mois:

- ne peuvent être expulsés pour des raisons de santé publique par l'État membre de résidence;
 - ne peuvent se voir refuser le retour par l'État membre de résidence.
-

⁽³⁶⁰⁾ Le règlement (UE) 2021/953, par exemple, est limité dans sa portée et dans le temps à la pandémie de COVID-19.

⁽³⁶¹⁾ Considérant 6 du règlement (UE) 2021/953. Voir également Affaire C-406/04, *De Cuyper*, ECLI:EU:C:2006:491, point 42.

⁽³⁶²⁾ Voir, par exemple, lignes directrices de la Commission concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19 (JO C 1021 du 30.3.2020, p. 12).

⁽³⁶³⁾ Voir, par exemple, points 19 et 19 b) de la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil.

⁽³⁶⁴⁾ Voir, par exemple, C-406/04, *De Cuyper*, EU:C:2006:491, point 44.

⁽³⁶⁵⁾ Voir point 17 de la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil et point 11 de la recommandation (UE) 2022/107 du Conseil du 25 janvier 2022 relative à une approche coordonnée en vue de faciliter la libre circulation en toute sécurité pendant la pandémie de COVID-19 et remplaçant la recommandation (UE) 2020/1475 (JO L 18 du 27.1.2022, p. 110). Sur la base du règlement (UE) 2021/953, lorsque les États membres exigeaient la preuve d'un test négatif, de vaccination ou de rétablissement, ils étaient tenus d'accepter, dans les mêmes conditions, les certificats conformes audit règlement.

⁽³⁶⁶⁾ Voir le point 2 de la recommandation (UE) 2022/107 du Conseil.

⁽³⁶⁷⁾ Par exemple, le règlement (UE) 2021/953 et les actes juridiques adoptés sur sa base.

⁽³⁶⁸⁾ Par exemple, la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil et la recommandation (UE) 2022/107 du Conseil.

Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ayant résidé moins de trois mois:	<ul style="list-style-type: none"> — peuvent, lorsqu'il existe des indices sérieux que cela est nécessaire, se soumettre à un examen médical pour attester qu'ils ne sont pas atteints de la maladie concernée; — ces examens doivent être gratuits et ne peuvent pas avoir un caractère systématique; — ne devraient généralement pas se voir refuser le retour par l'État membre de résidence.
Citoyens de l'Union et membres de leur famille qui ne résident pas encore:	<ul style="list-style-type: none"> — il convient d'appliquer des restrictions dans le respect des principes généraux du droit de l'Union, en particulier la proportionnalité et la non-discrimination; — les mesures prises doivent être strictement limitées dans leur portée et dans leur durée et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour protéger la santé publique; — les États membres doivent examiner si l'objectif de santé publique poursuivi ne pourrait pas être atteint par d'autres solutions qui interfèrent moins avec le droit à la libre circulation; — refus d'entrée possible en dernier recours.

14 Restrictions pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 15 de la directive 2004/38/CE)

L'article 15 vise les décisions d'éloignement prises pour des motifs étrangers à tout danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique ⁽³⁶⁹⁾. L'article 15 permet ainsi à l'État membre d'accueil d'éloigner de son territoire les citoyens de l'Union ou les membres de leur famille qui, par le passé, disposaient d'un droit de séjour allant jusqu'à trois mois (en vertu de l'article 6) ou supérieur à trois mois (en vertu de l'article 7), mais qui ne remplissent plus les conditions requises pour bénéficier d'un droit de séjour ⁽³⁷⁰⁾. Cela pourrait concerner, par exemple:

- un membre de la famille qui, à la suite du départ du citoyen de l'Union de l'État membre d'accueil, ne bénéficie plus d'un droit de séjour au titre de la directive 2004/38/CE;
- une personne qui n'est plus membre de la famille d'un citoyen de l'Union et qui ne remplit pas les conditions pour conserver un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38/CE;
- un citoyen de l'Union économiquement inactif qui est devenu une charge déraisonnable pour le régime d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

Dans un tel cas, les garanties pertinentes prévues aux articles 30 et 31 de la directive 2004/38/CE sont applicables par analogie lorsqu'une telle décision d'éloignement est adoptée et qu'il n'est en aucun cas possible qu'elle impose une interdiction d'entrée sur le territoire ⁽³⁷¹⁾.

Une décision d'éloignement prise en vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, lorsque le citoyen de l'Union ne bénéficie plus d'un droit de séjour au titre de l'article 7 de la directive 2004/38/CE, ne peut être considérée comme pleinement exécutée du seul fait que l'intéressé a physiquement quitté l'État membre d'accueil. Le citoyen de l'Union doit avoir véritablement et effectivement mis fin à son séjour dans ce pays en vertu de l'article 7 ⁽³⁷²⁾.

Ce n'est qu'une fois que ces citoyens de l'Union ont véritablement et effectivement mis fin à leur séjour qu'ils pourront à nouveau exercer leur droit de séjour au titre de l'article 6 de la directive 2004/38/CE dans le même État membre d'accueil, étant donné que leur nouveau séjour ne saurait être considéré comme constituant en fait une continuation de leur séjour antérieur sur ce territoire ⁽³⁷³⁾.

⁽³⁶⁹⁾ Affaire C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, point 73.

⁽³⁷⁰⁾ Affaire C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, point 74; et affaire C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, point 66.

⁽³⁷¹⁾ Affaire C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, points 86 à 88; et affaire C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, points 67 et 68.

⁽³⁷²⁾ Affaire C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, point 81.

⁽³⁷³⁾ Affaire C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, point 81.

Dans de telles circonstances, pour déterminer, au moyen d'une évaluation globale de toutes les circonstances, si le citoyen de l'Union et les membres de sa famille ont véritablement et effectivement mis fin à leur séjour sur le territoire d'un État membre, les autorités nationales compétentes doivent tenir compte des facteurs suivants ⁽³⁷⁴⁾:

- a) la durée de résidence hors du territoire de l'État membre. Plus longtemps l'intéressé est absent de l'État membre d'accueil, plus cette absence atteste du caractère véritable et effectif de la fin de séjour de cette personne. En revanche, une brève absence de quelques jours ou heures indique plutôt que le séjour n'a pas pris fin;
- b) les facteurs attestant une rupture des liens entre la personne concernée et l'État membre [par exemple, une demande de radiation d'un registre de la population, la résiliation d'un contrat de bail ou de prestation de services publics (tels que l'eau ou l'électricité), le déménagement d'une maison ou d'un appartement, la radiation d'un service de placement professionnel ou la cessation d'autres relations qui supposent une certaine intégration dans cet État membre].

La pertinence de ces éléments, qui peuvent varier en fonction des circonstances, doit être appréciée par les autorités en fonction de l'ensemble des circonstances spécifiques qui caractérisent la situation particulière de la personne concernée (il convient de tenir compte de l'importance de l'intégration de la personne dans l'État membre d'accueil, de la durée de son séjour sur le territoire de cet État membre immédiatement avant la décision d'éloignement prise à son égard, ainsi que de sa situation familiale et économique);

- c) les caractéristiques du séjour de l'intéressé en dehors du territoire de l'État membre pendant la période d'absence de cet État membre, en vue de déterminer si cette personne a déplacé le centre de ses intérêts personnels, professionnels ou familiaux dans un autre pays au cours de cette période.

En cas de non-respect d'une telle décision d'éloignement, l'État membre n'est pas tenu d'adopter une nouvelle décision, mais peut se prévaloir de la décision initiale pour obliger l'intéressé à quitter son territoire ⁽³⁷⁵⁾.

Toutefois, un changement matériel de circonstances permettant au citoyen de l'Union de remplir les conditions du droit de séjour pendant plus de trois mois en vertu de l'article 7 (par exemple, le citoyen de l'Union devient travailleur) priverait la décision d'éloignement de tout effet et exigerait, malgré le non-respect de cette décision, que le séjour sur le territoire de l'État membre soit considéré comme légal ⁽³⁷⁶⁾.

Enfin, une décision d'éloignement prise en vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE ne fait pas obstacle à l'exercice du droit d'entrée consacré par l'article 5 de ladite directive, lorsque le citoyen de l'Union se rend ponctuellement sur le territoire de l'État membre «à des fins autres que d'y séjourner». Par conséquent, la décision d'éloignement ne peut être exécutée à l'encontre de la personne concernée tant que sa présence dans l'État membre d'accueil est justifiée au titre de l'article 5 de la directive 2004/38/CE ⁽³⁷⁷⁾.

15 Garanties procédurales (articles 30 et 33 de la directive 2004/38/CE)

Les garanties procédurales de la directive 2004/38/CE doivent être interprétées dans le respect des exigences découlant de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux relatif au droit à un recours effectif ⁽³⁷⁸⁾.

Les garanties procédurales prévues au chapitre VI de la directive 2004/38/CE s'appliquent à toutes les situations dans lesquelles les droits d'entrée et de séjour prévus par la directive 2004/38/CE sont restreints ou refusés (y compris les refus de visa, les refus d'entrée, les refus de demandes de cartes de séjour, le refus d'attestation de séjour, le retrait des cartes de séjour, etc.) et quels que soient les motifs sur lesquels la mesure est fondée, à savoir:

- abus et fraude (article 35 de la directive 2004/38/CE);
- mesures prises pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique;

⁽³⁷⁴⁾ Affaire C-719/19, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2021:506, points 90 à 93.

⁽³⁷⁵⁾ Affaire C-719/19, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2021:506, point 94.

⁽³⁷⁶⁾ Affaire C-719/19, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2021:506, point 95.

⁽³⁷⁷⁾ Affaire C-719/19, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2021:506, points 102 et 103.

⁽³⁷⁸⁾ Affaire C-300/11, *NA.*, ECLI:EU:C:2013:363, point 50.

- mesures prises pour tous les autres motifs (article 15 de la directive 2004/38/CE), notamment lorsqu'un visa, une demande de carte de séjour ou un enregistrement est refusé parce que le demandeur ne remplit pas les conditions liées au droit de séjour ou lorsque des décisions ont été prises au motif que la personne concernée ne remplit plus les conditions liées au droit de séjour (par exemple, lorsqu'un citoyen de l'Union économiquement inactif devient une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil) ⁽³⁷⁹⁾.

À l'exception des mesures de santé publique générales prévues par le droit national qui limitent l'exercice du droit de circuler librement au sein de l'Union, pour lesquelles il n'est pas nécessaire d'analyser la situation spécifique de chaque individu (telles que celles prises pendant la pandémie de COVID-19: voir la section 13.2 - *Limitations à l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement pour des raisons de santé publique*), toute mesure restrictive doit toujours être notifiée par écrit à la personne concernée. La décision doit indiquer le tribunal ou l'autorité administrative auprès duquel la personne concernée peut former un recours et le délai imparti à cet effet.

Les décisions doivent être dûment motivées et doivent énumérer tous les motifs factuels et juridiques spécifiques sous-jacents en vue de mettre la personne concernée en mesure d'assurer utilement sa défense ⁽³⁸⁰⁾. Par ailleurs, l'affaire peut être examinée par les juridictions nationales dans le respect du droit à un recours effectif, droit fondamental repris à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux ⁽³⁸¹⁾. Aux fins de cette notification, des formulaires peuvent être utilisés, mais ceux-ci devront toujours permettre de préciser dûment les motifs sur la base desquels la décision a été prise (*se contenter de cocher une ou plusieurs options dans une liste n'est pas une solution acceptable*).

Les voies de recours doivent permettre un contrôle de la légalité des décisions restreignant la libre circulation tant en fait qu'en droit et garantir que la décision en question n'est pas disproportionnée ⁽³⁸²⁾.

Si les délais dans lesquels les procédures de recours juridictionnel doivent être menées ne sont pas précisés dans la directive 2004/38/CE, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux exige que la procédure soit entendue équitablement et publiquement «dans un délai raisonnable».

À la suite de l'annulation judiciaire d'une décision de refus de délivrer une carte de séjour à un membre de la famille d'un citoyen de l'Union, l'autorité nationale compétente est tenue d'adopter une nouvelle décision dans un délai raisonnable, qui ne peut en aucun cas dépasser le délai visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE (six mois à compter de la date d'introduction de la demande) ⁽³⁸³⁾. Ainsi que la Cour l'a relevé, «l'ouverture automatique d'un nouveau délai de six mois, à la suite de l'annulation juridictionnelle d'une décision de refus de délivrance d'une carte de séjour, apparaît comme disproportionnée au regard de la finalité de la procédure administrative visée à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38 ainsi que de l'objectif de cette directive» ⁽³⁸⁴⁾.

⁽³⁷⁹⁾ Voir affaire C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, points 80 à 89, précisant les dispositions qui peuvent être pertinentes en cas d'éloignement après la cessation du droit de séjour dérivé.

⁽³⁸⁰⁾ Affaire C-36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, points 37 à 39.

⁽³⁸¹⁾ Voir, toutefois, arrêt dans l'affaire C-300/11, ZZ, ECLI:EU:C:2013:363, point 49, dans lequel la Cour a jugé que «[c]e n'est qu'à titre de dérogation que l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38 autorise les États membres à limiter l'information transmise à l'intéressé pour des motifs relevant de la sûreté de l'État». La Cour a en outre considéré qu'en tant que dérogation, cette disposition devait faire l'objet d'une interprétation stricte, mais sans la priver de son effet utile. La Cour a apporté des précisions sur la mesure dans laquelle l'article 30, paragraphe 2, et l'article 31 de la directive 2004/38/CE permettent de ne pas divulguer de manière précise et complète les motifs d'une décision prise en vertu de l'article 27 de la directive. La Cour a conclu (point 69) que l'article 30, paragraphe 2, et l'article 31 de la directive 2004/38/CE, lus à la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, exigent que «le juge national compétent veille à ce que la non-divulgaration par l'autorité nationale compétente à l'intéressé des motifs précis et complets sur lesquels est fondée une décision prise en application de l'article 27 de cette directive ainsi que des éléments de preuve y afférents soit limitée au strict nécessaire et à ce que soit communiquée à l'intéressé, en tout état de cause, la substance desdits motifs d'une manière qui tienne dûment compte de la confidentialité nécessaire des éléments de preuve».

⁽³⁸²⁾ Affaire C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, point 85. Voir également affaire C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, point 48; et affaire C-430/10, Gaydarov, ECLI:EU:C:2011:749, point 41.

⁽³⁸³⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 69.

⁽³⁸⁴⁾ Affaire C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, point 68.

Si l'article 30 de la directive 2004/38/CE impose aux États membres de prendre toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la personne concernée comprenne le contenu et les effets d'une décision adoptée en vertu de l'article 27, il n'exige pas que cette décision lui soit notifiée dans une langue qu'elle comprend ou qu'il est raisonnable de présumer qu'elle comprend, si la personne n'a pas introduit de demande en ce sens ⁽³⁸⁵⁾.

L'article 30, paragraphe 3, dispose que le délai imparti pour quitter le territoire de l'État membre ne peut être inférieur à un mois, sauf en cas d'**urgence** dûment justifié. La justification d'un éloignement dans l'urgence doit être proportionnée et reposer sur des éléments réels ⁽³⁸⁶⁾. Lorsqu'elles évaluent la nécessité de raccourcir ce délai en cas d'urgence, les autorités doivent tenir compte de l'incidence d'un éloignement immédiat ou urgent sur la vie personnelle et familiale de la personne concernée (*p.ex. préavis de démission, résiliation du bail, déménagement, scolarité des enfants, etc.*). L'adoption d'une mesure d'éloignement pour des raisons impérieuses ou des motifs graves n'implique pas nécessairement une situation d'urgence. L'appréciation du caractère d'urgence doit être étayée clairement et séparément.

Les interdictions de retour ⁽³⁸⁷⁾ ne peuvent être imposées en même temps qu'une mesure d'éloignement fondée sur des motifs d'ordre public ou de sécurité publique que dans les cas où il est démontré que la personne concernée est susceptible de demeurer une menace grave et réelle affectant l'un des intérêts fondamentaux de la société à l'avenir. Elle ne peut être prononcée de manière automatique à la suite d'une condamnation pénale ⁽³⁸⁸⁾. Les personnes faisant l'objet d'une interdiction de retour peuvent introduire une demande de levée de celle-ci après un délai raisonnable ⁽³⁸⁹⁾.

Si les décisions d'expulsion et les interdictions de retour peuvent être adoptées simultanément, il convient de distinguer clairement les deux décisions et leurs justifications. Toutefois, dans la pratique, toute décision d'éloignement peut déclencher une évaluation visant à déterminer si une interdiction de retour est justifiée.

En cas d'abus ou d'obtention frauduleuse du droit à la libre circulation, la gravité de l'infraction déterminera si les personnes peuvent être considérées comme une menace grave pour l'ordre public, ce qui peut justifier, dans certains cas, une interdiction de retour.

Si la fraude en matière de sécurité sociale peut également faire l'objet de sanctions – pénales ou administratives – dans les systèmes juridiques des États membres, elle ne constitue pas en soi un abus ou une fraude à la libre circulation au sens de l'article 35 de la directive 2004/38/CE. Toutefois, lorsqu'un citoyen mobile de l'Union en séjour régulier obtient frauduleusement un avantage sur la base de fausses déclarations, l'expulsion et l'imposition d'une interdiction de retour sont possibles en vertu des règles générales de la directive 2004/38/CE si le citoyen de l'Union peut être considéré comme une menace grave pour l'ordre public, conformément au principe de proportionnalité susmentionné.

Pour une décision d'éloignement prise pour tout autre motif (article 15 de la directive 2004/38/CE), il n'est en aucun cas possible qu'une telle décision impose une interdiction de retour sur le territoire ⁽³⁹⁰⁾.

16 Fraude et abus (article 35 de la directive 2004/38/CE)

16.1 Considérations générales

Les justiciables ne sauraient abusivement ou frauduleusement se prévaloir des normes de l'Union ⁽³⁹¹⁾. L'article 35 autorise les États membres à adopter des mesures effectives et nécessaires pour lutter contre les abus et fraudes dans les domaines relevant du champ d'application *ratione materiae* du droit de l'Union en matière de libre circulation des personnes, en refusant, annulant ou retirant tout droit conféré par la directive en cas d'abus de droit ou de fraude, tels que les mariages de complaisance. Toute mesure de cette nature doit être proportionnée et soumise aux garanties procédurales prévues dans la directive ⁽³⁹²⁾.

⁽³⁸⁵⁾ Affaire C-184/16, Petrea, ECLI:EU:C:2017:684, point 72.

⁽³⁸⁶⁾ Conclusions de l'avocat général Stix-Hackl, C-441/02, Commission/Allemagne, EU:C:2005:337.

⁽³⁸⁷⁾ Le terme «interdiction de retour» fait référence aux «décisions d'interdiction d'entrée» au sens de l'article 32 de la directive 2004/38/CE.

⁽³⁸⁸⁾ Affaire C-348/96, Calfa, ECLI:EU:C:1999:6, points 27 et 28.

⁽³⁸⁹⁾ Article 32, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, ainsi que les affaires C-115/81 et C-116/81, Adoui et Cornuaille, EU:C:1982:183, point 12.

⁽³⁹⁰⁾ Affaire C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, point 89; et affaire C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, points 67 et 68.

⁽³⁹¹⁾ Affaire C-33/74, van Binsbergen, ECLI:EU:C:1974:131, point 13; affaire C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296, point 24; et affaire C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, points 24 et 25.

⁽³⁹²⁾ Affaire C-127/08, Metock, ECLI:EU:C:2008:449, points 74 et 75.

La législation de l'Union encourage la mobilité des citoyens de l'Union et protège ceux qui en ont fait usage ⁽³⁹³⁾. L'obtention par un citoyen de l'Union et les membres de sa famille d'un droit de séjour en vertu du droit de l'Union dans un État membre autre que celui dont il possède la nationalité ne constitue pas un abus étant donné qu'il s'agit d'un avantage inhérent à l'exercice du droit de libre circulation, garanti par le traité ⁽³⁹⁴⁾, quelle que soit la raison de leur installation dans cet État membre ⁽³⁹⁵⁾.

Un comportement étrange ou inhabituel ne constitue pas en soi un abus ou une fraude.

Des orientations détaillées – y compris des orientations opérationnelles – sur la manière de lutter contre les abus et la fraude et sur la charge de la preuve applicable figurent dans le manuel relatif aux mariages de complaisance ⁽³⁹⁶⁾. Dans le contexte des demandes de visa, la section 5 de la partie III du manuel des visas fournit des instructions opérationnelles qui découlent directement de l'article 35 de la directive 2004/38/CE et qui sont pertinentes pour tous les États membres de l'Union.

16.2 Fraude

Aux fins de la directive 2004/38/CE, on entend par **fraude** le comportement d'une personne qui cherche à enfreindre la loi en présentant des documents frauduleux alléguant que les conditions formelles ont été dûment remplies ou qui sont délivrés sur la base d'une fausse présentation d'un fait matériel concernant les conditions liées au droit de séjour. Par exemple, la présentation d'un faux certificat de mariage en vue d'obtenir un droit d'entrée et de séjour au titre de la directive 2004/38/CE serait un cas de fraude et non d'abus, puisqu'aucun mariage n'a été contracté en réalité.

Les personnes qui ont obtenu un titre de séjour uniquement de par leur comportement frauduleux, dont elles ont été reconnues coupables, peuvent voir les droits que leur confère la directive refusés, annulés ou retirés ⁽³⁹⁷⁾ (voir la section 16.6 – *Mesures et sanctions contre les abus et fraudes*).

16.3 Abus

Aux fins de la directive 2004/38/CE, la notion d'**abus** peut être définie comme un comportement artificiel adopté dans le **seul** but d'obtenir le droit de circuler et de séjourner librement en vertu du droit de l'Union qui, malgré un respect formel des conditions prévues par la réglementation de l'Union, n'atteint pas l'objectif poursuivi par cette réglementation ⁽³⁹⁸⁾.

Lors de l'interprétation de la notion d'abus dans le cadre de la directive 2004/38/CE, il convient d'accorder au statut du citoyen de l'Union toute l'attention qui lui est due. Conformément au principe de la primauté du droit de l'Union, l'examen de l'éventuel recours abusif à la législation de l'Union doit s'effectuer dans le cadre du droit de l'Union, et non par rapport à la législation nationale relative à la migration. La directive 2004/38/CE n'empêche pas les États membres d'**enquêter sur certains cas en particulier** en présence de **suspensions légitimes d'abus de droit**. Cependant, le droit de l'Union interdit les contrôles systématiques ⁽³⁹⁹⁾. Les États membres peuvent se fonder sur des analyses et faits antérieurs démontrant une relation claire entre les cas avérés d'abus et certaines caractéristiques de ces cas.

⁽³⁹³⁾ Affaire C-370/90 Singh, ECLI:EU:C:1992:296, affaire C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771 et affaire C-60/00, Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽³⁹⁴⁾ Affaire C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, point 27; et affaire C-147/03 Commission/Autriche, ECLI:EU:C:2005:427, points 67 et 68.

⁽³⁹⁵⁾ Affaire C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, point 55; et affaire C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, point 31.

⁽³⁹⁶⁾ Voir document de travail des services de la Commission SWD(2014) 284 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0284%20&from=IT> et COM(2014) 604 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0604&rid=1>

⁽³⁹⁷⁾ Affaire C-285/95, Kol, ECLI:EU:C:1997:280, point 29; et affaire C-63/99, Gloszczuk, ECLI:EU:C:2001:488, point 75.

⁽³⁹⁸⁾ Affaire C-110/99, Emsland-Stärke, ECLI:EU:C:2000:695, points 52 et suivants; et C-212/97, Centros, EU:C:1999:126, point 25.

⁽³⁹⁹⁾ L'interdiction porte non seulement sur les contrôles de tous les migrants, mais également sur ceux de catégories entières de migrants (p.ex. d'une certaine origine ethnique).

16.4 Mariages de complaisance

Aux fins de la réglementation de l'Union relative à la libre circulation, la notion de mariage de complaisance désigne un mariage contracté dans le seul but de faire bénéficier un époux ou une épouse qui n'en jouirait pas autrement du droit de liberté de circulation et de séjour conféré aux citoyens de l'Union par le droit européen en matière de libre circulation ⁽⁴⁰⁰⁾. La qualité de la relation n'a aucune incidence sur l'application de l'article 35.

En principe, les abus peuvent également prendre la forme d'autres relations de complaisance, mais toutes les indications relatives aux mariages de complaisance peuvent être appliquées mutatis mutandis. Parmi les exemples de ces relations de complaisance figurent le partenariat (enregistré) de complaisance, l'adoption fictive ou une situation dans laquelle un citoyen de l'Union reconnaît la paternité d'un enfant de pays tiers afin que celui-ci et sa mère obtiennent la nationalité et un droit de séjour, sachant qu'il n'est pas son père et qu'il n'est pas prêt à assumer les responsabilités parentales, ainsi que la dépendance à l'égard de la complaisance.

Une enquête en cours au sujet d'unions suspectées d'être des mariages de complaisance ne peut justifier une dérogation aux droits des membres de la famille ressortissants de pays tiers prévus par la directive 2004/38/CE, telle que l'interdiction de travailler, la confiscation du passeport ou la délivrance tardive d'une carte de séjour, au-delà des six mois qui suivent la date de la demande. Les enquêtes ultérieures peuvent donner lieu au retrait de ces droits à tout moment.

16.5 Abus par les ressortissants de retour dans leur État d'origine

Voir la section 18 – *Droit de séjour des membres de la famille de ressortissants de retour dans leur État d'origine*;

16.6 Mesures et sanctions contre les abus et fraudes

Les mesures adoptées par les autorités nationales sur la base de l'article 35 de la directive 2004/38/CE doivent être fondées sur un examen individuel du cas d'espèce. Cela signifie que les mesures poursuivant un objectif de prévention générale dans les cas répandus d'abus de droit ou de fraude ne peuvent pas conduire à laisser inappliquées les dispositions de la directive 2004/38/CE ⁽⁴⁰¹⁾.

L'article 35 permet aux États membres d'adopter les **mesures nécessaires** en cas d'abus de droit ou de fraude. Ces mesures **peuvent être prises à tout moment** et consister à:

- refuser d'accorder les droits prévus par la législation de l'Union relative à la libre circulation des personnes (p.ex. délivrance d'un visa d'entrée ou d'une carte de séjour);
- annuler ou retirer les droits conférés par la législation de l'Union relative à la libre circulation des personnes (p.ex. *décision d'annuler la validité d'une carte de séjour et d'éloigner du territoire la personne concernée qui a acquis les droits par abus de droit ou fraude*).

Le droit de l'Union ne prévoit pas actuellement de sanctions spécifiques que les États membres pourraient prendre dans le cadre de la lutte contre les abus de droit et fraudes. Ils ont la possibilité d'infliger des sanctions en vertu du droit civil (p.ex. *annulation des effets d'un mariage de complaisance avéré sur le droit de séjour*), administratif ou pénal (*amende ou peine privative de liberté*), pour autant que ces sanctions soient effectives, non discriminatoires et proportionnées.

17 Publicité/diffusion d'informations (article 34 de la directive 2004/38/CE)

L'article 34 de la directive 2004/38/CE impose aux États membres de diffuser des informations sur les droits et obligations des citoyens de l'Union et des membres de leur famille sur les sujets couverts par la directive 2004/38/CE. Il s'agit notamment de mener des campagnes de sensibilisation par l'intermédiaire des médias nationaux et locaux et d'autres moyens de communication.

Il est de la plus haute importance de veiller à ce que les citoyens de l'Union et les membres de leur famille disposent d'informations correctes pour permettre l'exercice effectif de leurs droits.

⁽⁴⁰⁰⁾ Voir le considérant 28.

⁽⁴⁰¹⁾ Affaire C-202/13, Sean McCarthy e.a., ECLI:EU:C:2014:2450, points 52 à 58.

Exemples de bonnes pratiques:

- Fournir des informations par l'intermédiaire d'un site web unique, en évitant la fragmentation et la duplication des sources susceptibles de se contredire ou de créer de la confusion. Si toutes les informations pertinentes sont fournies par un canal unique, il est plus facile pour les citoyens de trouver des informations complètes et pour les autorités nationales de veiller à ce que les informations disponibles soient cohérentes et à jour.
- Créer des FAQ et les actualiser.

Veiller à ce que les informations soient disponibles est également une obligation prévue par le règlement (UE) 2018/1724 ⁽⁴⁰²⁾ établissant un portail numérique unique (dénommé «Your Europe»), qui exige des États membres et de la Commission qu'ils veillent à ce que les citoyens et les entreprises disposent d'un accès en ligne aisé aux informations sur les droits, les obligations et les règles applicables dans les domaines énumérés à l'annexe I du règlement. Ces domaines sont notamment:

- les documents dont doivent disposer les citoyens de l'Union, les membres de leur famille qui ne sont pas citoyens de l'Union, les mineurs non accompagnés et les personnes qui ne sont pas citoyennes de l'Union pour voyager d'un État membre de l'Union à l'autre (carte d'identité, visa, passeport);
- la résidence dans un autre État membre, comprenant des informations sur les déplacements temporaires ou permanents dans un autre État membre et sur les exigences en matière de documents de séjour pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille.

Sur le site web «**Your Europe**» ⁽⁴⁰³⁾, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent trouver des informations sur leurs droits au titre de la directive 2004/38/CE et obtenir des conseils spécifiques auprès des services d'assistance de l'Union, tels que SOLVIT.

SOLVIT ⁽⁴⁰⁴⁾ est un réseau d'administrations nationales à l'échelle de l'Union qui vise à résoudre les problèmes transfrontaliers liés au marché unique de l'Union, y compris la directive 2004/38/CE. Ce réseau permet aux États membres de travailler ensemble – sans recours à des procédures judiciaires et gratuitement – et de trouver des solutions aux problèmes causés par les infractions au droit de l'Union commises par les autorités publiques.

Lorsque SOLVIT détecte des problèmes récurrents en ce qui concerne l'application correcte de la directive 2004/38/CE, il les signale à la Commission afin que la cause profonde du problème puisse être traitée. Les centres SOLVIT travaillent donc main dans la main avec leurs propres autorités nationales pour résoudre les problèmes individuels et contribuer à la bonne application de la directive 2004/38/CE.

18 Droit de séjour des membres de la famille de ressortissants de retour dans leur État d'origine

La Cour a interprété les droits conférés par le droit de l'Union aux citoyens de l'Union qui exercent leur droit de circuler et de séjourner librement dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité comme s'étendant aux citoyens de l'Union qui retournent dans l'État membre dont ils ont la nationalité après avoir exercé leur droit de libre circulation en séjournant dans un autre État membre ⁽⁴⁰⁵⁾.

En conséquence, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union de retour dans son État d'origine peuvent se voir accorder un droit de séjour dérivé dans l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité, sur la base des règles relatives à la libre circulation des personnes. Dans de tels cas, la directive 2004/38/CE s'applique par analogie ⁽⁴⁰⁶⁾.

⁽⁴⁰²⁾ Règlement (UE) 2018/1724 du Parlement européen et du Conseil du 2 octobre 2018 établissant un portail numérique unique pour donner accès à des informations, à des procédures et à des services d'assistance et de résolution de problèmes, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (JO L 295 du 21.11.2018, p. 1).

⁽⁴⁰³⁾ https://europa.eu/youreurope/index_fr.htm

⁽⁴⁰⁴⁾ https://ec.europa.eu/solvit/index_fr.htm

⁽⁴⁰⁵⁾ Voir, par exemple, l'affaire C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296; l'affaire C-224/98, D'Hoop, ECLI:EU:C:2002:432, l'affaire C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, l'affaire C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771, l'affaire C-456/12, O. et B., ECLI:EU:C:2014:135, l'affaire C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, l'affaire C-230/17, Deha Altiner et Ravn, ECLI:EU:C:2018:497, ou l'affaire C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385.

⁽⁴⁰⁶⁾ Affaire C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, point 25 et jurisprudence citée.

Toutefois, comme l'a développé la jurisprudence, cette possibilité est subordonnée au respect des conditions suivantes:

a) **Concernant le séjour dans l'État membre d'accueil depuis lequel le citoyen de l'Union retourne dans son État d'origine**

— **Le citoyen de l'Union doit s'être effectivement établi dans cet État membre conformément aux conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, ou à l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE.**

En substance, le citoyen de l'Union et le membre de sa famille remplissent cette condition lorsque, pendant le séjour dans l'État membre d'accueil, le citoyen de l'Union:

- était un travailleur salarié ou non salarié;
- disposait de ressources suffisantes et d'une assurance maladie [y compris les étudiants, conformément à l'article 7, paragraphe 1, point c)];
- était membre de la famille d'un autre citoyen de l'Union qui remplit ces conditions; ou
- a déjà acquis un droit de séjour permanent (droit qui n'est plus soumis à des conditions particulières).

Les séjours cumulés de courte durée, tels que des séjours multiples pendant les week-ends ou les vacances, relèvent du champ d'application de l'article 6 de la directive 2004/38/CE et ne remplissent pas ces conditions ⁽⁴⁰⁷⁾.

Ainsi que la Cour l'a confirmé, le séjour dans l'État membre d'accueil en vertu et dans le respect des conditions énoncées ci-dessus témoigne, en principe, «de l'installation, et donc du caractère effectif du séjour, du citoyen de l'Union dans ce dernier État membre» ⁽⁴⁰⁸⁾.

Ce qui importe à cet égard, c'est que les conditions sous-jacentes étaient remplies dans l'État membre d'accueil, indépendamment de la possession ou non d'un titre de séjour ⁽⁴⁰⁹⁾.

Le seul maintien, de la part d'un citoyen de l'Union, de liens avec l'État membre d'origine, a fortiori si son statut dans l'État membre d'accueil est précaire (p.ex. un contrat de travail à durée déterminée), ne permet pas de conclure que le séjour dans l'État membre d'accueil n'est pas réel et effectif.

— **Le citoyen de l'Union doit avoir créé ou renforcé sa vie familiale dans cet État membre avec le membre de sa famille concerné**

Le membre de la famille du citoyen de l'Union doit également avoir séjourné dans l'État membre d'accueil conformément à l'article 7 ou à l'article 16, selon le cas, de la directive 2004/38 ⁽⁴¹⁰⁾.

Exemples:

Exemple 1

J. retourne à son domicile d'un autre État membre avec S., son conjoint ressortissant d'un pays tiers, après avoir résidé en tant que travailleur dans l'autre État membre, conjointement avec S., pendant un an et demi.

En tant que ressortissant de retour dans son État d'origine, J. peut invoquer le droit de l'Union pour que son conjoint S. tire un droit de séjour dans l'État membre dont il a la nationalité. En vertu de l'article 10 de la directive 2004/38/CE, qui s'applique par analogie, son conjoint ressortissant d'un pays tiers S. peut demander une carte de séjour, qui devrait être délivrée dans un délai de six mois.

Il importe peu que S. ait, avant leur déménagement dans l'autre État membre, tenté sans succès d'acquérir à deux reprises une résidence dans l'État membre de J.

⁽⁴⁰⁷⁾ Affaire C-456/12, O. et B., ECLI:EU:C:2014:135, point 59.

⁽⁴⁰⁸⁾ Affaire C-456/12, O. et B., ECLI:EU:C:2014:135, point 53.

⁽⁴⁰⁹⁾ Affaire C-456/12, O. et B., ECLI:EU:C:2014:135, point 60.

⁽⁴¹⁰⁾ Affaire C-456/12, O. et B., ECLI:EU:C:2014:135, point 56.

Exemple 2

J. retourne dans son État membre de nationalité depuis un autre État membre avec S., son conjoint ressortissant d'un pays tiers. J. a continué de travailler dans son État membre de nationalité pendant sa prétendue résidence dans un autre État membre.

Les autorités contactent leurs homologues de l'État membre d'accueil et apprennent que J. est rentré chez lui déjà après trois semaines. Le couple a séjourné dans un hôtel de tourisme, auquel il avait réglé les trois semaines à l'avance.

Compte tenu de tous ces éléments, S. ne bénéficie pas des dispositions de la directive 2004/38/CE par analogie.

b) En ce qui concerne le séjour dans l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité:

Les rapatriés étant ressortissants d'un État membre qui ont résidé dans un autre État membre et séjournent désormais dans l'État membre dont ils ont la nationalité, leur situation relève du champ d'application de l'article 21 du TFUE, en vertu duquel ils bénéficient du droit de mener une vie familiale normale dans l'État membre dont ils ont la nationalité, ainsi que les membres de leur famille.

La Cour a considéré que le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'un État membre refuse d'accorder un droit de séjour au membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui est rentré chez lui après avoir séjourné dans un autre État membre alors que le membre de la famille n'est pas entré dans l'État membre dont il a la nationalité ou n'a pas demandé le titre de séjour en tant que «prolongement naturel» du retour du citoyen de l'Union dans l'État membre d'origine. Toutefois, en l'espèce, d'autres éléments pertinents doivent également être pris en compte dans l'appréciation globale, afin de démontrer que la vie familiale qui a été créée et renforcée dans l'État membre d'accueil n'a pas pris fin malgré le temps écoulé entre le retour du citoyen de l'Union dans cet État membre et l'entrée du membre de la famille dans le même État membre ⁽⁴¹¹⁾.

Exemple:

J. est un ressortissant de l'État membre A. Après avoir séjourné dans l'État membre B avec son conjoint ressortissant d'un pays tiers T., T. retourne dans l'État membre A. T. ne l'accompagne pas et reste dans l'État membre B pour terminer ses études universitaires. T. cherche ensuite à rejoindre J. dans l'État membre A. Pour déterminer si T. dispose d'un droit de séjour dérivé dans l'État membre A, le fait qu'un laps de temps significatif s'est écoulé depuis le retour de J. dans l'État membre A peut être pris en compte, mais, en outre, il convient d'apprécier si leur vie familiale s'est poursuivie.

La Cour a confirmé que sa jurisprudence relative aux personnes faisant l'objet d'une décision de retour s'applique aux «membres éloignés de la famille» de l'article 3, paragraphe 2, qui ont donc droit à ce que leur droit d'entrée et de séjour soit facilité lors de leur retour ⁽⁴¹²⁾.

Enfin, il a été précisé que, pour les mariages conclus dans l'Union, les conjoints homosexuels sont couverts par cette jurisprudence et qu'ils peuvent donc retourner dans l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité, que cet État membre autorise ou non le mariage entre personnes de même sexe ⁽⁴¹³⁾. La Cour a expliqué que cette décision n'impose pas à l'État membre de nationalité de prévoir le mariage homosexuel dans sa législation nationale, mais qu'il doit reconnaître les mariages conclus dans un autre État membre aux fins de l'exercice du droit d'entrée et de séjour du membre de la famille et de tous les droits découlant du droit de l'Union ⁽⁴¹⁴⁾.

⁽⁴¹¹⁾ Affaire C-230/17, Deha Altiner et Ravn, ECLI:EU:C:2018:497, points 31 à 35.

⁽⁴¹²⁾ Affaire C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570.

⁽⁴¹³⁾ Affaire C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, point 51.

⁽⁴¹⁴⁾ Affaire C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, point 45.

c) **Il n'y a pas eu d'abus:**

Pour qu'un comportement soit abusif, il faut qu'il y ait ⁽⁴¹⁵⁾:

- *une combinaison de circonstances objectives indiquant que l'objectif poursuivi par la réglementation de l'Union n'a pas été atteint malgré un respect formel des conditions prévues par celle-ci;*
- *un élément subjectif consistant en la volonté d'obtenir un avantage résultant de la réglementation de l'Union en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention.*

Hormis les mariages de complaisance, la Cour n'a pas encore eu l'occasion de préciser les autres formes d'abus qui pourraient être couvertes par cette notion ⁽⁴¹⁶⁾.

La Cour a itérativement jugé que les intentions qui ont pu inciter un citoyen de l'UE à exercer son droit de libre circulation – que ce soit en tant que citoyen de l'UE économiquement actif ou inactif – sont indifférentes, dès lors que la personne répond aux conditions de séjour établies dans la législation de l'UE relative à la libre circulation ⁽⁴¹⁷⁾. Il s'ensuit que, lorsque des citoyens de l'Union ne peuvent pas être rejoints par les membres de leur famille dans leur État membre d'origine en raison de l'application des règles nationales en matière d'immigration qui s'y opposent, il n'est pas abusif d'exercer leur droit à la libre circulation dans un autre État membre dans le seul but de se prévaloir, lors du retour dans leur État membre de nationalité, de leurs droits en tant que ressortissants de retour dans leur État membre d'origine en vertu du droit de l'Union ⁽⁴¹⁸⁾. Cela suppose toutefois que les personnes en question remplissent les conditions d'application des règles de retour.

En cas de refus, il importe donc que les autorités nationales distinguent, dans leurs décisions, les cas dans lesquels les conditions ne sont pas remplies et ceux dans lesquels il existait un abus.

Par définition, les abus commis par des ressortissants de retour dans leur État d'origine ne peuvent se matérialiser que dans l'État membre dont le citoyen de l'Union concerné a la nationalité.

19 Jurisprudence Ruiz Zambrano

La directive 2004/38/CE s'applique aux citoyens de l'Union qui se rendent ou séjournent dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité, ainsi qu'aux membres de leur famille qui les accompagnent ou les rejoignent dans cet État membre.

Les citoyens de l'Union qui n'ont jamais exercé leur droit à la libre circulation et qui ont toujours séjourné dans un État membre dont ils sont ressortissants ne sont pas couverts par la directive 2004/38/CE ⁽⁴¹⁹⁾. Ils sont donc considérés comme des citoyens «statiques» de l'Union. Les membres de leur famille ne sont pas non plus couverts, étant donné que les droits qui leur sont conférés ne sont pas des droits autonomes, mais des droits dérivés, acquis par leur qualité de membres de la famille d'un citoyen de l'Union mobile ⁽⁴²⁰⁾.

Sur cette base, la directive 2004/38/CE ne s'applique pas aux membres de la famille de citoyens «statiques» de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et, par conséquent, ils ne peuvent pas acquérir un droit de séjour dérivé sur la base de la directive 2004/38/CE.

Toutefois, lorsque les conditions de la directive 2004/38/CE ne sont pas remplies, la Cour a reconnu que ces ressortissants de pays tiers pouvaient acquérir un droit de séjour dérivé du citoyen «statique» de l'Union dans des situations très spécifiques. La Cour a reconnu ce droit sur la base de l'article 20 du TFUE, qui a établi une citoyenneté de l'Union. La Cour considère que la citoyenneté de l'Union est le statut fondamental des ressortissants des États membres ⁽⁴²¹⁾.

La Cour a reconnu ce droit pour la première fois dans l'affaire *Ruiz Zambrano* ⁽⁴²²⁾, à l'égard d'un parent d'enfants mineurs ressortissants d'un pays tiers.

⁽⁴¹⁵⁾ Affaire C-202/13, McCarthy, ECLI:EU:C:2014:2450, point 54 et jurisprudence citée.

⁽⁴¹⁶⁾ Affaire C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, point 57.

⁽⁴¹⁷⁾ Affaire C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, points 55 et 56; affaire C-294/06, Payir e.a., ECLI:EU:C:2008:36, point 46; affaire 53/81, Levin, ECLI:EU:C:1982:105, point 21, conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire C-209/03, Bidar, ECLI:EU:C:2004:715, point 19; affaire C-46/12, L.N., ECLI:EU:C:2013:97, points 46 et 47; affaire C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, point 27.

⁽⁴¹⁸⁾ Affaire C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, points 55 et 56.

⁽⁴¹⁹⁾ Voir, par exemple, affaire C-256/11, Dereci e.a., ECLI:EU:C:2011:734, point 54.

⁽⁴²⁰⁾ Voir affaire C-256/11, Dereci e.a., ECLI:EU:C:2011:734, point 56.

⁽⁴²¹⁾ Affaire C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, point 31; affaire C-413/99, Baumbast et R, ECLI:EU:C:2002:493, point 82.

⁽⁴²²⁾ Affaire C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124.

La Cour a considéré qu'un État membre doit accorder un droit de séjour à un ressortissant d'un pays tiers ayant des enfants mineurs de l'Union à charge qui n'ont jamais exercé leur droit à la libre circulation lorsque le refus d'accorder un tel droit obligerait ces enfants à quitter le territoire de l'Union afin d'accompagner leurs parents ⁽⁴²³⁾. Cette situation priverait ces citoyens de la jouissance effective de l'essentiel de leurs droits en tant que citoyens de l'Union établis en vertu de l'article 20 du TFUE ⁽⁴²⁴⁾.

La directive 2004/38/CE ne s'applique pas par analogie à de telles situations. En particulier, cela signifie que les États membres ne peuvent pas délivrer les cartes de séjour prévues aux articles 10 et 20 de la directive 2004/38/CE aux bénéficiaires de la jurisprudence *Ruiz Zambrano*. Au lieu de cela, un titre de séjour leur est délivré en vertu du règlement (CE) n° 1030/2002. Lorsque la carte de séjour est délivrée par un État membre qui fait partie de l'espace Schengen ⁽⁴²⁵⁾, les cartes de séjour délivrées en vertu du règlement (CE) n° 1030/2002 produisent des effets d'exemption de visa à l'égard des États membres qui font partie de l'espace Schengen.

Les titres de séjour délivrés aux bénéficiaires de la jurisprudence *Ruiz Zambrano* doivent leur accorder le droit au travail ⁽⁴²⁶⁾.

19.1 **Jouissance effective de l'essentiel des droits en tant que citoyens de l'Union**

La Cour reconnaît un droit de séjour aux ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen de l'Union sur le fondement de l'article 20 du TFUE lorsque le refus d'accorder un tel droit priverait ces citoyens de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par la citoyenneté de l'Union.

Cela pourrait s'appliquer dans les situations suivantes:

- lorsque le citoyen de l'Union doit quitter non seulement le territoire de l'État membre dont il a la nationalité, mais aussi le territoire de l'Union dans son ensemble, afin d'accompagner un membre de la famille qui n'est pas ressortissant d'un pays tiers ⁽⁴²⁷⁾;
- lorsque l'effectivité de la citoyenneté de l'Union serait compromise. Dans ce contexte, l'effectivité de la citoyenneté de l'Union oblige les États membres à examiner les demandes d'octroi d'un droit de séjour dérivé même lorsque le ressortissant d'un pays tiers fait l'objet d'une interdiction d'entrée ⁽⁴²⁸⁾. Dans le même ordre d'idées, les États membres ne peuvent pas rejeter automatiquement de telles demandes au seul motif que le citoyen de l'Union concerné ne dispose pas de ressources suffisantes ⁽⁴²⁹⁾.

Toutefois, un ressortissant d'un pays tiers qui est membre de la famille d'un citoyen de l'Union ne se verra pas reconnaître un droit de séjour dérivé au seul motif qu'il pourrait paraître souhaitable à ce citoyen de l'Union, pour des raisons économiques ou pour maintenir sa famille dans l'Union, que le membre de la famille ressortissant d'un pays tiers puisse séjourner avec le citoyen de l'Union dans l'Union ⁽⁴³⁰⁾.

En outre, la Cour a considéré que l'article 20 du TFUE n'exclut pas le bénéfice, pour le parent, ressortissant d'un pays tiers, d'un enfant mineur citoyen de l'Union ayant la nationalité d'un État membre et n'ayant jamais résidé dans l'Union depuis sa naissance, d'un droit de séjour dérivé découlant de l'article 20 du TFUE, pour autant qu'il soit établi que cet enfant entrera et résidera avec ce parent dans l'État membre dont il a la nationalité. À l'inverse, lorsque le parent ressortissant d'un pays tiers doit résider seul dans l'Union alors que cet enfant doit rester dans un pays tiers, une décision refusant à ce parent le droit de séjourner dans l'Union serait sans incidence sur l'exercice, par cet enfant, du ou des droits que lui confère la citoyenneté de l'Union ⁽⁴³¹⁾.

⁽⁴²³⁾ Affaire C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124, point 44.

⁽⁴²⁴⁾ Affaire C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124, point 42.

⁽⁴²⁵⁾ Tous les États membres, à l'exception de la Bulgarie, de l'Irlande, de Chypre et de la Roumanie.

⁽⁴²⁶⁾ Affaire C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124, point 44.

⁽⁴²⁷⁾ Affaire C-256/11, *Dereci* e.a., ECLI:EU:C:2011:734, points 65 à 67, affaires C-356/11 et C-357/11, O. e.a., ECLI:EU:C:2012:776, point 56, et affaire C-133/15, *Chavez-Vilchez*, ECLI:EU:C:2017:354, point 69.

⁽⁴²⁸⁾ Affaire C-82/16, *K.A.*, ECLI:EU:C:2018:308, points 56 et 57.

⁽⁴²⁹⁾ Affaire C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, ECLI:EU:C:2020:119, points 48 à 53.

⁽⁴³⁰⁾ Voir, par exemple, l'affaire C-256/11, *Dereci* e.a., ECLI:EU:C:2011:734, point 68; ainsi que les affaires C-356/11 et C-357/11, O. e.a., ECLI:EU:C:2012:776, point 52.

⁽⁴³¹⁾ Affaire C-459/20, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, EU:C:2023:499, points 33 à 38.

En outre, les États membres peuvent toujours refuser d'accorder le droit de séjour dérivé sur la base de l'article 20 du TFUE pour des raisons d'ordre public et de sécurité ⁽⁴³²⁾ publique (voir la section 19.4 – *Sur la possibilité de limiter un droit de séjour dérivé fondé sur l'article 20 du TFUE*).

19.2 Relation de dépendance

Un élément essentiel pour déterminer si un droit de séjour dérivé sur la base de l'article 20 du TFUE doit être accordé est l'existence d'une relation de dépendance entre le citoyen ressortissant d'un pays tiers et le membre de la famille citoyen de l'Union. Cette relation doit être d'une nature telle qu'elle obligerait le citoyen de l'Union à accompagner le ressortissant d'un pays tiers et à quitter le territoire de l'Union dans son ensemble ⁽⁴³³⁾.

Une relation de dépendance est plus probable entre **les enfants de l'Union et leurs parents ressortissants d'un pays tiers**. Un adulte est, en général, capable de vivre une existence autonome indépendamment des membres de sa famille. Sur cette base, une relation de dépendance entre un ressortissant d'un pays tiers et un citoyen adulte de l'Union justifiant un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 du TFUE n'aurait lieu que dans des cas exceptionnels, où toute forme de séparation du citoyen de l'Union concerné et du membre de sa famille ressortissant d'un pays tiers serait impossible ⁽⁴³⁴⁾.

En ce qui concerne la relation de dépendance, un facteur pertinent réside dans le fait que le citoyen de l'Union est dépendant émotionnellement, juridiquement ou financièrement du citoyen ressortissant d'un pays tiers. Dans ce contexte, un lien du sang n'est pas nécessaire ⁽⁴³⁵⁾. En outre, l'existence d'un lien familial avec le ressortissant d'un pays tiers, qu'il soit de nature biologique ou juridique, n'est pas suffisante aux fins d'établir pareille relation de dépendance ⁽⁴³⁶⁾. Le fait que le parent ressortissant d'un pays tiers dispose de la garde exclusive de l'enfant mineur est un facteur pertinent, mais non déterminant ⁽⁴³⁷⁾. Une obligation légale faite aux époux de vivre ensemble ne constitue pas une relation de dépendance ⁽⁴³⁸⁾.

Il existe une série de facteurs qui peuvent aider à établir l'existence d'une relation de dépendance entre un enfant établi dans l'Union et le parent ressortissant d'un pays tiers. Parmi ces facteurs figurent l'âge de l'enfant, son épanouissement physique et émotionnel, l'étendue de ses liens émotionnels tant avec le parent citoyen de l'Union qu'avec le parent ressortissant d'un pays tiers, ainsi que les risques que la séparation du parent ressortissant d'un pays tiers entraîne pour l'équilibre de l'enfant ⁽⁴³⁹⁾. Il est essentiel de tenir compte, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, de toutes les circonstances de l'espèce ⁽⁴⁴⁰⁾.

En ce qui concerne la nécessité de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, la Cour a apporté quelques précisions sur l'étendue de cette obligation. Lorsqu'elles examinent une demande de séjour au titre de l'article 20 du TFUE, les autorités compétentes doivent prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant concerné uniquement en vue d'évaluer l'existence d'une relation de dépendance ou les conséquences d'une dérogation au droit de séjour dérivé prévu à cet article fondée sur des considérations de sécurité publique ou d'ordre public. Cet intérêt supérieur «[peut] être invoqué en vue non pas de rejeter une demande de titre de séjour, mais, au contraire, de faire obstacle à l'adoption d'une décision contraignant cet enfant à quitter le territoire de l'Union». Les autorités nationales compétentes ne peuvent donc pas déterminer si le déplacement de cet enfant vers l'État membre dont il a la nationalité est dans son intérêt supérieur. Par conséquent, elles ne peuvent rejeter une demande de droit de séjour dérivé introduite par un ressortissant d'un pays tiers dont dépend un enfant mineur, citoyen de l'Union, n'ayant jamais séjourné sur le territoire de celle-ci, au motif que le déplacement vers l'État membre dont cet enfant a la nationalité n'est pas dans l'intérêt, réel ou plausible, dudit enfant ⁽⁴⁴¹⁾.

⁽⁴³²⁾ Affaire C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, point 84; affaire C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, point 92.

⁽⁴³³⁾ Affaire C-256/11, Dereci e.a., ECLI:EU:C:2011:734, points 65 à 67; affaires C-356/11 et C-357/11, O. e.a., ECLI:EU:C:2012:776, point 56; et affaire C-133/15, Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354, point 69.

⁽⁴³⁴⁾ affaire C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, point 76.

⁽⁴³⁵⁾ Affaires C-356/11 et C-357/11, O. e.a., ECLI:EU:C:2012:776, points 55 et 56.

⁽⁴³⁶⁾ Affaire C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, point 76.

⁽⁴³⁷⁾ Affaire C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2023:499, point 60.

⁽⁴³⁸⁾ Affaire C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, ECLI:EU:C:2020:119, point 61.

⁽⁴³⁹⁾ Affaire C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, point 76.

⁽⁴⁴⁰⁾ Affaires C-451/19 et C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, point 67.

⁽⁴⁴¹⁾ Affaire C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2023:499, points 39 à 45.

En tout état de cause, la relation de dépendance entre un enfant de l'Union et le membre de la famille ressortissant d'un pays tiers peut exister même lorsque l'autre parent citoyen de l'Union est capable et disposé à assumer seul la responsabilité à titre principal de l'enfant et que le ressortissant d'un pays tiers ne cohabite pas avec l'enfant de l'Union ⁽⁴⁴²⁾.

La Cour a considéré qu'**il existe une présomption réfragable d'une relation de dépendance** à l'égard d'un enfant de l'Union qui n'a pas exercé son droit à la libre circulation dans la situation suivante: lorsque le parent ressortissant d'un pays tiers vit de manière stable avec l'autre parent, citoyen de l'Union, qui partage la garde quotidienne de cet enfant et la responsabilité juridique, émotionnelle et financière de cet enfant. La relation de dépendance peut être présumée, indépendamment du fait que l'autre parent a un droit inconditionnel de rester dans l'État membre dont il a la nationalité ⁽⁴⁴³⁾.

Pour déterminer s'il existe une relation de dépendance, les autorités compétentes doivent tenir compte de la situation telle qu'elle se présente au moment où elles sont appelées à statuer (et même les juridictions nationales appelées à se prononcer sur un recours visant une décision desdites autorités doivent prendre en compte les éléments de fait intervenus après cette décision) ⁽⁴⁴⁴⁾. Dès lors, le fait que le parent, ressortissant d'un pays tiers, n'a pas a priori assumé l'entretien quotidien de l'enfant concerné pendant une longue période ne saurait se voir reconnaître un caractère déterminant, puisque cette situation peut avoir évolué et qu'il est possible que, lorsque les autorités nationales se prononcent sur la demande de séjour ou que les juridictions nationales se penchent sur un recours y afférent, ce parent assume effectivement la charge de cet entretien. ⁽⁴⁴⁵⁾.

En outre, la Cour a examiné la situation de frères et sœurs mineurs ressortissants d'un pays tiers d'un citoyen de l'Union dont le parent ressortissant d'un pays tiers peut bénéficier d'un droit de séjour au titre de l'article 20 du TFUE. Elle a conclu qu'**une relation de dépendance susceptible de justifier l'octroi d'un droit de séjour dérivé à l'enfant mineur ressortissant d'un pays tiers** du conjoint ressortissant d'un pays tiers d'un citoyen de l'Union qui n'a jamais exercé son droit à la libre circulation existe lorsque i) le mariage entre ce citoyen de l'Union et son conjoint ressortissant d'un pays tiers a produit un enfant de l'Union qui n'a jamais exercé ses droits à la libre circulation, et ii) que l'enfant de l'Union serait contraint de quitter le territoire de l'Union dans son ensemble si l'enfant mineur de pays tiers était contraint de quitter le territoire de l'État membre concerné.

En effet, dans une telle situation, le parent ressortissant d'un pays tiers pourrait être contraint d'accompagner les frères et sœurs mineurs de pays tiers. Cela pourrait également contraindre l'autre enfant citoyen de l'Union à quitter ce territoire ⁽⁴⁴⁶⁾.

Exemples:

Exemple 1

M. est une ressortissante d'un pays tiers vivant dans l'État membre A. Elle est une mère célibataire et a seule la garde de sa fille mineure D., qui est ressortissante de l'État membre A et n'a jamais exercé ses droits à la libre circulation. Il existe entre D. et M. une relation de dépendance telle que, si M. se voyait refuser un droit de séjour, D. serait contrainte de quitter le territoire de l'Union dans son ensemble pour accompagner sa mère M. Dans un tel cas, M. a un droit de séjour et de travail dans l'État membre A en vertu de la jurisprudence Ruiz Zambrano.

Exemple 2

W. est une ressortissante d'un pays tiers qui résidait dans l'État membre A en vertu du droit national, mais, pour des raisons liées au droit national, son séjour légal a expiré. Elle se marie avec H., ressortissant d'un État membre A qui n'a jamais exercé son droit à la libre circulation. Ils souhaiteraient rester dans l'État membre A parce que H. y possède une maison et que cela serait moins cher pour eux. Le simple fait qu'il puisse sembler souhaitable à H., pour des raisons économiques, que W. puisse résider avec lui dans l'Union ne suffit pas en soi à soutenir que H. sera contraint de quitter l'Union dans son ensemble si un tel droit n'était pas accordé. Par conséquent, rien ne permet d'accorder à W un droit de séjour dérivé dans

⁽⁴⁴²⁾ Affaire C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, points 72 et 73, et affaire C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2023:499, points 56 à 59.

⁽⁴⁴³⁾ Affaires C-451/19 et C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, point 69.

⁽⁴⁴⁴⁾ Affaire C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2023:499, point 52.

⁽⁴⁴⁵⁾ Affaire C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2023:499, point 53.

⁽⁴⁴⁶⁾ Affaires C-451/19 et C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, points 83 à 86.

l'État membre A sur la base de la jurisprudence Ruiz Zambrano. En outre, dès lors qu'un adulte est, en principe, en mesure de mener une vie autonome par rapport aux membres de sa famille, l'identification d'une relation de dépendance entre deux membres adultes de la famille susceptible de donner lieu à un droit de séjour dérivé au titre de la jurisprudence Ruiz Zambrano n'est envisageable que dans des cas exceptionnels, où, eu égard à l'ensemble des circonstances pertinentes, il ne pourrait exister aucune forme de séparation entre la personne concernée et le membre de la famille dont elle dépend. Tel est le cas indépendamment des autres droits que W. pourrait avoir en vertu du droit national.

Exemple 3

M. est ressortissant de pays tiers. Elle est mariée à F., ressortissant de l'État membre A qui n'a jamais exercé son droit à la libre circulation. Ils vivent dans l'État membre A. Ils ont une fille mineure, D., qui est également ressortissante de l'État membre A et n'a jamais exercé son droit à la libre circulation.

— *D. vit avec les deux parents sur une base stable et, par conséquent, la prise en charge de D. et sa responsabilité juridique, émotionnelle et financière sont partagées quotidiennement par les deux parents. Dans un tel cas, il existe une présomption réfragable selon laquelle il existe, entre la mère M. ressortissante d'un pays tiers et la fille D., une relation de dépendance susceptible de justifier l'octroi d'un droit de séjour dérivé à M. dans l'État membre A en vertu de la jurisprudence Ruiz Zambrano. Cela ne saurait être remis en cause par le fait que le père F., en tant que ressortissant de l'État membre A, dispose d'un droit inconditionnel de rester dans cet État membre.*

— *Les autorités reconnaissent à M. un droit de séjour dérivé, car le départ de M. obligerait également, en pratique, D. à quitter l'Union dans son ensemble, en raison de la relation de dépendance entre D. et M.*

19.3 Séjours sur la base de l'article 20 du TFUE et acquisition du statut de résident permanent

La Cour a examiné ⁽⁴⁴⁷⁾ la possibilité pour un séjour sur la base de l'article 20 du TFUE d'aboutir à l'acquisition d'un droit de séjour permanent au titre de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers (ci-après les «ressortissants de pays tiers») résidents de longue durée ⁽⁴⁴⁸⁾.

La Cour a jugé qu'il ne saurait être considéré que le séjour que le ressortissant d'un pays tiers effectue sur le territoire d'un État membre au titre de l'article 20 du TFUE constitue un séjour "exclusivement pour des motifs à caractère temporaire", au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/109.

La Cour a ensuite expliqué que, pour bénéficier du statut de résident de longue durée au titre de la directive 2003/109/CE, un ressortissant d'un pays tiers résidant dans un État membre en vertu de l'article 20 du TFUE doit satisfaire aux conditions énoncées à l'article 4 (durée de séjour) et à l'article 5 (ressources suffisantes et assurance maladie, et produire la preuve de l'intégration dans l'État membre, si le droit national de l'État membre d'accueil l'exige) de cette directive ⁽⁴⁴⁹⁾.

19.4 Sur la possibilité de limiter un droit de séjour dérivé fondé sur l'article 20 du TFUE

Les États membres peuvent invoquer une exception pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique afin de limiter le droit d'entrée ou de séjour fondé sur l'article 20 du TFUE ⁽⁴⁵⁰⁾.

Toutefois, lors de l'appréciation de la situation du parent ressortissant d'un pays tiers, les autorités compétentes doivent tenir compte du droit au respect de la vie privée et familiale, tel que consacré à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux, lu conjointement avec l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, reconnu à l'article 24, paragraphe 2, de la Charte.

⁽⁴⁴⁷⁾ Affaire C-624/20, E.K., ECLI:EU:C:2022:639.

⁽⁴⁴⁸⁾ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO L 16 du 23.1.2004, p. 44).

⁽⁴⁴⁹⁾ Affaire C-624/20, E.K., ECLI:EU:C:2022:639, point 49.

⁽⁴⁵⁰⁾ Affaire C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, point 81, affaire C-304/14, CS, ECLI:EU:C:2016:674, point 36, et affaire C-528/21, M.D., ECLI:EU:C:2023:341, points 67 et 68.

Une telle appréciation doit également être réalisée lorsque les autorités nationales envisagent d'adopter une décision d'interdiction d'entrée et de séjour, dont les effets ont une dimension «européenne», à l'égard du parent non ressortissant de l'UE. En effet, cette décision prive le parent non ressortissant de l'UE de tout droit de séjour sur le territoire de l'ensemble des États membres ⁽⁴⁵¹⁾.

En outre, comme dans le cadre de la directive 2004/38/CE (voir la section 13 - *Restrictions au droit de circuler et de séjourner librement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (articles 27, 28 et 29 de la directive 2004/38/CE)*), en tant que justification d'une dérogation au droit de séjour des citoyens de l'Union ou des membres de leur famille, les notions d'«ordre public» et de «sécurité publique» doivent être interprétées strictement, de sorte que leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par les États membres sans être soumise au contrôle des institutions de l'Union. La notion d'«ordre public» «suppose, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. Quant à la notion de «sécurité publique», il ressort de la jurisprudence de la Cour que cette notion couvre la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure et que, partant, l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires, peuvent affecter la sécurité publique» ⁽⁴⁵²⁾.

⁽⁴⁵¹⁾ Affaire C-528/21, M.D., ECLI:EU:C:2023:341, points 62 à 64.

⁽⁴⁵²⁾ Affaire C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, point 83 et jurisprudence citée.