

CHRONIQUES JURISPRUDENTIELLES

DROIT SOCIAL EUROPÉEN

(Arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes sélectionnés et commentés par Michèle Bonnechère, Professeur à l'Université d'Evry, Val d'Essonne)

CITOYENNETÉ DE L'UNION – Principe de non discrimination – Refus d'une allocation d'attente à un étudiant au seul motif qu'il a terminé ses études secondaires dans un autre Etat membre – Impossibilité en droit communautaire (Arrêt du 11 juillet 2002, Marie-Nathalie D'Hoop, aff. C-224/98).

"...18. Selon une jurisprudence constante, l'application du droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs à propos d'une réglementation nationale touchant à l'assurance chômage requiert, dans le chef de la personne qui l'invoque, qu'elle ait déjà accédé au marché du travail par l'exercice d'une activité professionnelle réelle et effective, lui ayant conféré la qualité de travailleur au sens du droit communautaire (...) Or tel n'est pas, par définition, le cas des jeunes gens qui cherchent un premier emploi (arrêt du 12 septembre 1996, Commission c/Belgique, C-278/94, rec.p.I-4307, point 40 ; NDLR : Dr. Ouv. 1996 p. 516 n. MB).

26. Sur le champ d'application personnel et matériel des dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union.

27. L'article 8 du traité confère à toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre le statut de citoyen de l'Union. Mme D., en tant qu'elle possède la nationalité d'un Etat membre, bénéficie de ce statut.

28. Ce statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir dans le domaine d'application *ratione materiae* du traité, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique (arrêt du 20 septembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec.p.I-6193, point 31).

29. Parmi les situations relevant du domaine d'application du droit communautaire figurent celles relatives à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité, notamment celles relevant de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres telle que conférée par l'article 18 du traité CE (...).

33. Or, dans des situations telles que celle de l'affaire au principal, la réglementation nationale introduit une différence de traitement entre les ressortissants belges qui ont fait toutes leurs études secondaires en Belgique et ceux qui, ayant fait usage de leur liberté de circuler, ont obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires dans un autre Etat membre.

(...) La Cour dit pour droit :

Le droit communautaire s'oppose à ce qu'un Etat membre refuse à l'un de ses ressortissants, étudiant à la recherche d'un premier emploi, l'octroi des allocations d'attente au seul motif que cet étudiant a terminé ses études secondaires dans un autre Etat membre.

NOTE :

L'on sait depuis l'arrêt *Martinez S.* [CJCE 12 mai 1998, M.M.S., aff.C-85/96, Rec.I-2691, Europe, juill.1998, comm. 241, obs. L. Idot, Dr. Ouv. 1998.510, note M. Bonnechère] que "tout citoyen de l'Union résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre d'accueil peut se prévaloir du principe de non discrimination inscrit à l'article 6 (devenu article 12) du traité CE, dans toutes les situations relevant "ratione materiae" du droit communautaire". La Cour de Justice, donnant un contenu concret au concept de citoyenneté, a fait du principe de non-discrimination un élément du "statut primaire" de citoyen de l'Union, permettant en l'occurrence à une ressortissante espagnole de bénéficier d'une prestation sociale en Allemagne sans avoir à justifier de la possession d'une carte de séjour. Après la prudence manifestée par la Cour dans l'arrêt *Grzelczyk* [20 septembre 2001, aff.C-184/99, Dr. Ouv. 2002 p. 131 n. MB, Europe 2001, comm. 316, obs. Y. Gautier] selon lequel la citoyenneté a "vocation" à devenir le statut fondamental des ressortissants des Etats membres, l'arrêt D. renforce la tendance.

Mlle D'Hoop, de nationalité belge, ayant obtenu son baccalauréat en France, n'avait jamais accédé au marché du travail en Belgique et ne pouvait donc se prévaloir des règles applicables à la libre circulation des travailleurs (1) pour bénéficier de l'égalité de traitement en matière d'assurance-chômage. Selon une

jurisprudence communautaire discutable en effet (2), le bénéfice de l'égalité en matière d'avantages sociaux, prévu pour les "travailleurs" (article 7 du règlement 1612/68 du 15 octobre 1968) implique l'accès antérieur au marché du travail.

Le statut attaché à la citoyenneté de l'Union lui permettait toutefois, selon la Cour de Justice, de réclamer le même traitement juridique que celui accordé aux ressortissants de l'Etat membre dans lequel elle se trouvait, c'est à dire... son propre pays, qu'elle avait quitté temporairement pour ses études.

L'on constate que les dispositions relatives à la citoyenneté (article 18 du traité CE), n'interviennent qu'à titre subsidiaire (3), mais elles semblent gagner peu à peu de la consistance. Il est intéressant de relever que la liberté de circuler et de séjourner dans les Etats membres n'est que l'une des libertés fondamentales garanties par le traité, dont l'exercice relève du domaine d'application du droit communautaire et donc se trouve dans le champ d'application du principe de non-discrimination. Depuis le traité d'Amsterdam, les droits de l'homme font figure de véritable "principes constitutionnels" de l'Union (4) et dans ces conditions, le concept de citoyenneté devrait emporter bien d'autres conséquences dans l'avenir.

(1) Sur la possibilité pour le ressortissant d'un Etat membre qui y retourne après avoir émigré dans un autre Etat membre, de se prévaloir des dispositions communautaires relatives à la libre circulation des travailleurs v. CJCE 16 juillet 1992, Singh, aff. 370/90, Rec. I-4265 ; CJCE 31 mars 1993, aff. 19/92, Kraus, Rec. I.1663.

(2) Puisque la libre circulation des travailleurs est censée permettre de construire un marché communautaire de l'emploi.

(3) En ce sens, Y. Gautier, Europe oct. 2002, comm. 316 sur l'arrêt D'Hoop.

(4) F. Sudre, "Droit communautaire des droits fondamentaux", avant propos, ed. Bruylant 1999, coll. Droit et Justice.

CITOYENNETÉ DE L'UNION – Effet direct de l'article 18 §1 du traité CE – Droit de séjour du citoyen de l'Union qui n'est plus travailleur migrant (Arrêt du 17 septembre 2002, aff. C-413/99, Famille B.).

...50. Il convient de rappeler que l'objectif du règlement 1612/68, à savoir la libre circulation des travailleurs, exige, pour que celle-ci soit assurée dans le respect de la liberté et de la dignité, des conditions optimales d'intégration de la famille du travailleur dans le milieu de l'Etat membre d'accueil (voir arrêt du 13 novembre 1990, Di Leo, C-308-89, Rec. p. I-4185, point 13).

51. Ainsi que la Cour l'a relevé au point 21 de l'arrêt Echternach et Moritz (...) pour qu'une telle intégration puisse réussir, il est indispensable que l'enfant du travailleur communautaire ait la possibilité d'entreprendre sa scolarité et ses études dans l'Etat membre d'accueil, comme le prévoit explicitement l'article 12 du règlement 1612/68, en vue de les terminer avec succès (...).

70. Il convient de relever deuxièmement qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que, tout comme la qualité de travailleur migrant elle-même, les droits dont bénéficient les membres de la famille d'un travailleur communautaire en vertu du règlement n°1612/68 peuvent, dans certaines circonstances, subsister même après la cessation de la relation de travail (voir en ce sens arrêts Echternach et Moritz précité, et du 12 mai 1998, Martinez S., C-85-96, rec.p.I-2691, point 32) (...).

72. Par ailleurs il faut, conformément à la jurisprudence de la Cour, interpréter le règlement n° 1612/68 à la lumière de l'exigence du respect de la vie familiale prévu à l'article 8 de la CEDH, ce respect faisant partie des droits fondamentaux qui, selon une jurisprudence constante, sont reconnus par le droit communautaire (v. arrêt du 18 mai 1989, Commission c/Allemagne, 249/86, p. 1263, point 10).

73. Le droit reconnu par l'article 12 du règlement n°1612/68 à l'enfant d'un travailleur migrant de poursuivre dans les meilleures conditions, sa scolarité dans l'Etat membre d'accueil, implique nécessairement que ledit enfant ait le droit d'être accompagné par la personne assurant effectivement sa garde et, dès lors, que cette personne soit en mesure de résider avec lui dans ledit Etat membre pendant ses études (...).

89. Selon une jurisprudence constante, le droit des ressortissants d'un Etat membre d'entrer sur le territoire d'un autre Etat membre et d'y séjourner constitue un droit directement conféré par le traité CE ou, selon les cas, par les dispositions prises pour la mise en oeuvre de celui-ci (arrêt du 8 avril 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497, point 31).

81. S'il est vrai que, avant l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, la Cour avait précisé que ce droit de séjour, conféré directement par le traité CE, était subordonné à la condition de l'exercice d'une activité économique au sens des articles 48, 52 et 59 du traité (devenus, après modification, articles 39, 43, 49 CE, (voir arrêt du 5 février

1991, Roux, C-363/89, rec.p.1.273) il n'en reste pas moins que, depuis lors, le statut de citoyen de l'Union a été introduit dans le traité, et un droit a été reconnu, pour tout citoyen, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres par l'article 18, §1, CE (...).

83. Par ailleurs le traité sur l'Union européenne n'exige pas que les citoyens de l'Union européenne exercent une activité professionnelle, salariée ou indépendante, pour jouir des droits prévus par la deuxième partie du traité CE, relative à la citoyenneté de l'Union. En outre, rien dans le texte dudit traité ne permet de considérer que des citoyens de l'Union qui se sont établis dans un autre Etat membre pour y effectuer une activité salariée sont privés des droits qui leur sont conférés par le traité CE en raison de cette citoyenneté lorsque cette activité prend fin.

84. S'agissant en particulier du droit de séjourner sur le territoire des Etats membres, prévu à l'article 18, § 1 CE, il convient de constater que celui-ci est reconnu directement à tout citoyen de l'Union par une disposition claire et précise du traité CE (...).

85. Certes, ce droit de séjour des citoyens de l'Union sur le territoire d'un autre Etat membre est reconnu sous réserve des limitations et conditions prévues par le traité CE et par les dispositions prises pour son application.

86. Toutefois, l'application des limitations et conditions admises à l'article 18, paragraphe 1, CE, pour l'exercice dudit droit de séjour est susceptible d'un contrôle juridictionnel. Par conséquent, les éventuelles limitations et conditions de ce droit n'empêchent pas que les dispositions de l'article 18, §1 CE confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice et que les juridictions nationales doivent sauvegarder (v.en ce sens, arrêt du 4 décembre 1974, Van Duyn, 41/74, rec. p. 1337) (...)

La Cour dit pour droit :

1) Les enfants d'un citoyen de l'Union européenne qui se sont installés dans un Etat membre alors que leur parent exerçait des droits de séjour en tant que travailleur migrant dans cet Etat membre, sont en droit d'y séjourner afin d'y poursuivre des cours d'enseignement général, conformément à l'article 12 du règlement 1612/68 du 15 octobre 1968... Le fait que les parents des enfants concernés ont entre-temps divorcé, le fait que seul l'un des parents est un citoyen de l'Union et que ce parent n'est plus un travailleur migrant dans l'Etat membre d'accueil ou le fait que les enfants ne sont pas eux mêmes des citoyens de l'Union n'ont à cet égard aucune incidence.

2) Lorsque des enfants bénéficient d'un droit de séjour dans un Etat membre d'accueil afin d'y suivre des cours d'enseignement général conformément à l'article 12 du règlement n° 1612/68, cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'elle permet au parent qui a effectivement la garde de ces enfants, quelle que soit sa nationalité, de séjourner avec eux de manière à faciliter l'exercice dudit droit nonobstant le fait que les parents ont entre-temps divorcé ou que le parent qui a la qualité de citoyen de l'Union n'est plus un travailleur migrant dans l'Etat membre d'accueil.

3) Un citoyen de l'Union européenne qui ne bénéficie plus dans l'Etat membre d'accueil d'un droit de séjour comme travailleur migrant, peut, en qualité de citoyen de l'Union, y bénéficier d'un droit de séjour par application directe de l'article 18, §1, CE. L'exercice de ce droit est soumis aux limitations et conditions visées à cette disposition, mais les autorités compétentes et le cas échéant, les juridictions nationales, doivent veiller à ce que l'application desdites limitations et conditions soit faite dans le respect des principes généraux du droit communautaire et notamment du principe de proportionnalité.

NOTE :

L'apport de cet arrêt se situe à deux niveaux. La Cour affirme l'effet direct de l'article 18 §1 du traité CE, tout en renforçant le droit de séjour des ressortissants communautaires dans un autre Etat membre, en dépassant la lettre d'une réglementation que l'avocat général Geelhoed avait qualifié d'"obsolète", pour donner toute leur substance aux articles 18 §1 et 39 du traité CE.

1) L'effet direct de l'article 18 §1 n'avait jamais été admis explicitement par la Cour de Justice, que ce soit dans l'affaire Martinez S. , malgré les conclusions de l'avocat général La Pergola en faveur de cette solution (arrêt du 12 mai 1998, aff.C-85/96, Dr. Ouv. 1998 p. 510), ou dans l'affaire Kaba (11 avr. 2000, aff. C-365/98, Rec. I.2623). Dans l'affaire S., la Cour avait refusé de suivre le raisonnement de la Commission pour qui les limitations et conditions visées par l'article 18 ne concernent que l'exercice du droit de séjour, non son existence. Elle s'était ensuite appuyée sur l'article 17 du traité CE ("les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité") pour dégager la règle selon laquelle tout citoyen de l'Union peut se prévaloir du principe de non-discrimination inscrit à l'article 12 du traité CE.

Ici, après avoir redit que le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres, la Cour constate que le droit de séjourner sur le territoire des Etats membres "est reconnu directement à tout citoyen de l'Union par une disposition claire et précise du traité CE" (point 84 de l'arrêt). Le critère dit "rédactionnel" étant rempli par le texte, restait à vérifier le caractère inconditionnel et se suffisant à elle-même de la disposition pour déterminer sa vocation à produire un effet direct. Or l'article 18 précise

que le droit de séjour est reconnu "sous réserve des limitations et conditions prévues par le traité CE ainsi que par les dispositions prises pour son application"... Ceci n'arrête pas la Cour de Justice, qui applique à cette "réserve" la même analyse qu'à la réserve de l'ordre public (d'où la citation de l'arrêt Van Duyn) figurant à l'article 39 (ex 48) du traité CE : l'application des limitations et conditions visées par l'article 18 §1 est susceptible d'un contrôle juridictionnel, donc cette réserve n'empêche pas que des droits sont directement conférés aux Citoyens de l'Union par l'article 18 §1, les juridictions nationales devant les sauvegarder.

2) D'où la reconnaissance du droit de séjour à un ressortissant communautaire n'entrant pas dans les conditions posées par le droit dérivé. M. B., de nationalité allemande, avait travaillé au Royaume Uni comme salarié puis dans le cadre d'une activité indépendante. Son entreprise ayant fait faillite, il avait accepté des contrats d'entreprises allemandes l'amenant à travailler sur le territoire d'Etats tiers, en Chine et au Lesotho notamment. Sa famille (son épouse et l'une des ses enfants avaient la nationalité colombienne) avait cependant continué à résider au Royaume Uni, tout en bénéficiant d'une protection sociale en Allemagne, donc sans avoir recours à l'aide sociale au Royaume Uni...

Le refus britannique d'accorder un titre de séjour à l'intéressé se fondait sur le fait que, n'étant plus travailleur migrant sur le sol britannique, B. devait remplir les conditions de la directive 90/364 sur le séjour des non actifs : des ressources et une assurance maladie pour l'ensemble des risques. Or il ne possédait pas pour lui et sa famille au Royaume-uni de couverture des soins urgents. La Cour n'admet pas ce qu'elle appelle "une ingérence disproportionnée" dans l'exercice du droit au séjour. M. B. ne peut plus se prévaloir d'un droit de séjour comme migrant au Royaume-Uni, mais il bénéficie de ce droit de séjour en qualité de citoyen de l'Union, sans que les autorités nationales compétentes ne puissent en atteindre la substance en s'abritant en quelque sorte derrière la lettre du droit dérivé pour mieux en ignorer l'esprit !

Ne pouvant reprendre explicitement les remarques faites par l'avocat général sur les évolutions qui se sont produites depuis l'adoption du règlement 1612/68 (notamment dans les parcours professionnels des personnes, leurs changements familiaux, le développement de leur mobilité), la Cour de Justice entend bien souligner que le droit de séjour, indissociable de la citoyenneté, ne peut que se généraliser. Et ne pouvant modifier les textes, elle en dégage toutes les potentialités, qu'il s'agisse du droit de séjour des enfants en cours d'étude, du parent qui en a la garde (quelle que soit sa nationalité), ou du travailleur migrant ne répondant plus à toutes les conditions du droit dérivé.

LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES – Restrictions – Ordre public – Mesures de police – Interdiction de séjour limitée à une partie du territoire national – Admission (Arrêt du 26 novembre 2002, *Ministre de l'Intérieur et Aitor Oteira Olazabal*- aff. C-100/01).

" (...) 26. Dans l'affaire R. précitée, à laquelle se réfère la juridiction de renvoi, la Cour a été interrogée sur l'interprétation de la notion de "limitations justifiées par des raisons d'ordre public" (...).

32. En particulier, la Cour a dit pour droit que des mesures restrictives du droit de séjour ne peuvent être prononcées par un Etat membre à l'égard de ressortissants d'autres Etats membres, relevant des dispositions du traité que dans les cas et conditions dans lesquels de telles mesures peuvent être appliquées aux nationaux de l'Etat en cause..

(...) 34. il y a lieu de rappeler que l'affaire R. précitée concernait la situation d'un ressortissant italien résidant en France depuis sa naissance et ayant fait l'objet dans cet Etat membre de mesures restrictives de son droit de séjour du fait de ses activités politiques et syndicales (...).

35. Le défendeur au principal en revanche a été condamné en France à dix huit mois d'emprisonnement ainsi qu'à quatre ans d'interdiction de séjour pour association de malfaiteurs ayant pour but de troubler l'ordre public par l'intimidation et la terreur (...).

39. Il convient de rappeler que la réserve prévue à l'article 48, §3 du traité ouvre aux Etats membres la possibilité, face à une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société, d'apporter des restrictions à la libre circulation des travailleurs (...).

40. La Cour a jugé à maintes reprises que les réserves insérées à l'article 48 et à l'article 56 du traité permettent aux Etat membres de prendre, à l'égard des ressortissants des autres Etats membres, notamment pour des raisons d'ordre public, des mesures qu'ils ne sauraient appliquer à leurs propres ressortissants, en ce sens qu'ils n'ont pas le pouvoir d'éloigner ces derniers du territoire national ou de leur en interdire l'accès (arrêts du : 4 décembre 1974, Van

Duyn, 41/74, rec.1337 ; du 18 mai 1982, Adoui et Cornuaille, 115/81 et 116/81, rec.1665 ; du 17 juin 1997, Singhara et Radiom, C-65/95 et C-111/95, rec. I-3343 ; du 19 janvier 1999, Calfa, C-348/96, rec. I-11.)

41. Dans des situations dans lesquelles les ressortissants des autres Etats membres peuvent se voir appliquer des mesures d'éloignement ou d'interdiction de séjour, ceux-ci sont également susceptibles de faire l'objet des mesures moins sévères que constituent des restrictions partielles de leur droit de séjour, justifiées par des raisons d'ordre public, sans qu'il soit nécessaire que des mesures identiques puissent être appliquées par l'Etat membre en question à ses propres ressortissants (...).

Par ces motifs la Cour dit pour droit :

Ni l'article 48 du traité (devenu article 39 CE) ni les dispositions du droit dérivé qui mettent en oeuvre la liberté de circulation des travailleurs ne s'opposent à ce qu'un Etat membre prononce, à l'égard d'un travailleur migrant ressortissant d'un autre Etat membre, des mesures de police administrative limitant le droit de séjour de ce travailleur à une partie du territoire national à condition :

- que des motifs d'ordre public ou de sécurité publique fondés sur son comportement individuel le justifient,
- que, en l'absence d'une telle possibilité, ces motifs ne puissent conduire, en raison de leur gravité, qu'à une mesure d'interdiction de séjour ou d'éloignement de l'ensemble du territoire national,
- et que le comportement que l'Etat membre concerné vise à prévenir donne lieu, lorsqu'il est le fait de ses propres ressortissants, à des mesures répressives ou à d'autres mesures réelles et effectives destinées à la combattre.

NOTE :

Dans cette affaire, un travailleur migrant basque avait été condamné en 1991 à une peine d'emprisonnement assortie d'interdiction de séjour à la suite de l'enlèvement d'un industriel espagnol. En 1996, alors que, résidant dans les Hauts de Seine, il avait décidé de s'établir dans les Pyrénées-Atlantiques, le Ministre de l'Intérieur avait pris la décision de lui interdire de résider dans trente et un départements, trop proches de la frontière espagnole. Puis le préfet des Hauts de Seine lui avait interdit de quitter ce département sans autorisation.

Saisi par l'intéressé, le tribunal administratif de Paris avait annulé ces décisions, comme contraires au droit communautaire, et un arrêt de la Cour administrative de Paris (18 février 1999) avait confirmé le jugement. Le Conseil d'Etat, après pourvoi du Ministre de l'Intérieur, décida d'interroger la Cour de Justice.

La question se posait de savoir si l'interprétation de l'article 48 (devenu 39) donnée par l'arrêt R. (28 octobre 1975, aff.3675, rec.1219 ; Dr. Ouv. numéro spécial juill-août 1989.316, note M.B.) sur laquelle s'étaient fondés les juges du fond, faisait obstacle à des mesures de police limitant le droit de séjour d'un travailleur migrant ressortissant d'un Etat membre à une partie du territoire français.

La Cour de Justice prend soin de distinguer l'espèce Olazabal de l'affaire R., dans laquelle était en cause l'exercice du droit syndical et des libertés publiques (liberté d'expression en matière politique aussi). L'apport principal de l'arrêt R. est en effet d'avoir situé les limitations apportées par le droit communautaire aux pouvoirs des Etats membres en matière de "police des étrangers" comme "la manifestation spécifique d'un principe plus général consacré par les articles 8, 9, 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales" : elle renvoyait ainsi à ce que la sauvegarde de l'ordre public rend strictement nécessaire dans une société démocratique, et excluait toute atteinte à la liberté syndicale.

Les différences entre les deux affaires sont évidentes, et l'on peut comprendre l'idée que des mesures "moins sévères" (limitation du droit de séjour) puissent être appliquées là où une interdiction totale du territoire peut intervenir. La jurisprudence R. est tout de même sérieusement malmenée lorsque la Cour admet que des restrictions partielles du droit de séjour peuvent être appliquées à un migrant communautaire dès lors qu'elles sont justifiées par des raisons d'ordre public "sans qu'il soit nécessaire que des mesures identiques puissent être appliquées par l'Etat membre en question à ses propres ressortissants". Seule condition visée : que le comportement incriminé donne lieu, lorsqu'il est le fait des ressortissants de l'Etat en cause "à des mesures répressives ou à d'autres mesures réelles et effectives destinées à la combattre".

A noter enfin le renvoi au contrôle des mesures prises par le juge national notamment sur le terrain de la proportionnalité : l'arrêté préfectoral limitant à son propre département le droit de séjour de l'intéressé paraît mal illustrer ce principe...