

Affaire C-624/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

24 novembre 2020

Juridiction de renvoi :

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (tribunal de La Haye, siégeant à Amsterdam, Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

24 novembre 2020

Partie demanderesse :

E.K.

Partie défenderesse :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[omissis]

RECHTBANK DEN HAAG (tribunal de La Haye, Pays-Bas ; ci-après le « rechtbank »)

siégeant à Amsterdam

[omissis]

décision de renvoi du 24 novembre 2020, rendue par la meervoudige kamer voor vreemdelingenzaken (chambre collégiale des étrangers) dans l'affaire opposant

E.K.,

née le 30 novembre 1960, de nationalité Ghanéenne, ci-après la « demanderesse »

[omissis]

au

staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité), ci-après le « défendeur »,

[omissis]

Le déroulement de la procédure

Par décision du 30 août 2019, qui est la décision initiale, le défendeur a rejeté la demande introduite par la demanderesse pour obtenir un « permis de séjour de résident de longue durée – UE » et un permis de séjour ordinaire à durée illimitée. La réclamation formée contre cette décision a été déclarée non fondée par décision du 12 décembre 2019, qui est la décision attaquée.

Le 8 janvier 2020, le rechtbank a été saisi du recours de la demanderesse contre cette décision. [omissis : mentions relatives à la procédure, parmi lesquelles l'intention du rechtbank de poser des questions préjudicielles à la Cour]

[omissis] **[Or. 2]**

Motifs

Introduction

- 1 Dans le cadre de la présente procédure, la question qui se pose est de savoir si, par sa nature, un droit de séjour au titre de l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE ») est temporaire et s'il fait donc obstacle à l'obtention d'un permis de séjour de résident de longue durée – UE.

1.1. [omissis]

Les faits pertinents

- 2 La demanderesse est née le 30 novembre 1960 et est de nationalité ghanéenne. Son fils, né le 10 février 2002, a la nationalité néerlandaise.
- 3 Le 9 septembre 2013, en application de l'article 20 TFUE, la demanderesse a reçu un titre de séjour UE avec la mention « membre de la famille d'un citoyen de l'Union ». Depuis 2017, ce titre de séjour est également désigné par l'expression « droit de séjour Chavez-Vilchez »¹.
- 4 Le 18 février 2019, la demanderesse a introduit une demande pour obtenir un « permis de séjour de résident de longue durée – UE ».

¹ D'après l'arrêt du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, ci-après l'« arrêt Chavez-Vilchez », EU:C:2017:354.

Le processus décisionnel

- 5 Par la décision initiale, le défendeur a rejeté la demande de la demanderesse. À cet égard, il a considéré notamment que le droit de séjour de la demanderesse était de nature temporaire et que, pour cette raison, elle ne pouvait pas bénéficier du permis demandé.
- 6 Par la décision attaquée, le défendeur a déclaré non fondée la réclamation de la défenderesse. Selon lui, le droit de séjour Chavez-Vilchez est de nature temporaire, parce que l'objectif poursuivi par le droit de séjour est non pas lié aux droits de la demanderesse mais à ceux de son enfant. En effet, l'objectif est de faciliter le fait que l'enfant de la demanderesse n'a pas à quitter l'Union. Le droit de séjour est fondé sur la relation de dépendance qui existe entre la demanderesse et son enfant mineur, relation qui est, par définition, temporaire. De ce fait, la demanderesse n'entre pas non plus en considération pour un permis de séjour ordinaire à durée illimitée. Par ailleurs, le défendeur a considéré qu'aucune distinction injustifiée n'est établie entre un permis de séjour au titre de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH ») et un droit de séjour Chavez-Vilchez. En effet, les deux droits de séjour diffèrent fondamentalement l'un de l'autre. Le principe d'égalité ne saurait pas davantage être invoqué. La décision à laquelle la demanderesse a fait référence est basée sur une erreur administrative. Le principe d'égalité ne va pas jusqu'à obliger le défendeur à répéter des erreurs administratives.

Moyens [Or. 3]

- 7 Selon la demanderesse, c'est à tort que le défendeur a rejeté sa demande. À cet égard, elle fait valoir ce qui suit. Le refus est contraire à l'article 3 de la directive 2003/109². La question de savoir si un droit de séjour est de nature temporaire doit être déterminée selon le droit de l'Union – et donc être interprétée de manière uniforme – et non selon le droit national. La demanderesse se réfère à cet égard à l'arrêt Singh³ rendu par la Cour. C'est à tort que le défendeur considère qu'il résulte des arrêts Chavez-Vilchez et K.A.⁴ que déterminer si un droit de séjour est de nature temporaire constitue une question d'ordre national. La demanderesse soutient également qu'il ne découle pas de la directive 2003/109 que son droit de séjour dérivé est temporaire. Seuls les droits de séjour dont il peut être clairement déterminé d'avance qu'ils sont temporaires, tels que le séjour aux fins de faire des études, le séjour en tant que personne au pair et autres séjour de cet ordre, sont

² Directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

³ Arrêt du 18 octobre 2012, Singh (C-502/10, ci-après l'« arrêt Singh », EU:C:2012:636).

⁴ Arrêt du 8 mai 2018, K.A. e.a. (Regroupement familial en Belgique) (C-82/16, ci-après l'« arrêt K.A. », EU:C:2018:308).

exclus de la directive 2003/109. Il ne résulte pas de cette directive qu'un permis de séjour de résident de longue durée – UE doit seulement être accordé en cas de titres de séjour autonomes propres. La demanderesse demande au rechtbank de poser des questions préjudicielles à la Cour si, selon lui, la question de savoir si son droit de séjour est de nature temporaire n'est pas suffisamment évidente. En outre, la demanderesse soutient que le défendeur n'est pas compétent pour lui refuser un permis. En effet, en vertu de l'article 45b, paragraphe 1, sous a), de la Vreemdelingenwet 2000 (loi de 2000 sur les étrangers, ci-après la « Vw 2000 ») un permis de séjour de résident de longue durée – UE peut seulement être refusé lorsque l'intéressé dispose d'un permis de séjour de nature temporaire au titre de l'article 14 de la Vw 2000. La demanderesse dispose non pas d'un permis de séjour ordinaire mais d'un droit de séjour au titre du droit de l'Union. Aucun des motifs de refus tels qu'énumérés à l'article 45b de la Vw 2000 ne se présente et le défendeur n'était donc pas en droit de refuser la demande. Par ailleurs, la demanderesse fait valoir que le défendeur a établi une distinction injustifiée entre les permis de séjour au titre de l'article 8 de la CEDH et les droits de séjour Chavez-Vilchez. Elle soutient également que l'article 21, paragraphe 1, de la Vw 2000 lui est applicable. Le défendeur aurait donc dû lui accorder un permis de séjour ordinaire à durée illimitée. Enfin, elle a soutenu que le défendeur avait méconnu le principe d'égalité.

La réglementation pertinente

- 8 La réglementation pertinente se trouve à l'article 20 TFUE et à l'article 3, paragraphe 2, initio et sous e), de la directive 2003/109. Les dispositions pertinentes du droit néerlandais sont l'article 8, initio et sous e), l'article 21 et l'article 45b de la Vw 2000. Le rechtbank a repris le texte de ces articles dans l'annexe, qui fait partie de la présente décision interlocutoire. **[Or. 4]**

L'appréciation du rechtbank

- 9 Le rechtbank constate que le litige porte sur la question de savoir si, par sa nature, un droit de séjour fondé sur l'article 20 TFUE est temporaire. En substance, le défendeur soutient que la demanderesse ne relève pas du champ d'application de la directive 2003/109. Selon lui, le fait que le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE prend fin dès que cesse l'état de dépendance du citoyen de l'Union a pour effet qu'un tel droit de séjour est de nature temporaire. C'est pour cette raison qu'il s'agit d'un séjour au sens de l'article 3, paragraphe 2, initio et sous e), de la directive 2003/109. La demanderesse soutient, par contre, que le fait que la relation de dépendance prend éventuellement fin dans le futur n'a pas pour effet de rendre temporaire, par nature, son droit de séjour. En effet, elle a l'intention de s'établir durablement. C'est pourquoi elle relève bien du champ d'application de la directive 2003/109. La réponse à la question de savoir si le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est de nature temporaire est importante pour déterminer si le défendeur était en droit de rejeter la demande de

permis de résident de longue durée ou de permis à durée illimitée déposée par la défenderesse.

- 10 Selon le rechtbank, ce n'est pas sans aucun doute raisonnable qu'il peut être répondu à la question de savoir si un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est de nature temporaire. Dans les arrêts de la Cour et les conclusions présentées par l'avocat général dans les affaires qui s'y rapportent, le rechtbank a trouvé des indications selon lesquelles le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE n'était pas de nature temporaire (voir développements plus loin). Or, le 23 septembre 2020⁵, le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas ; ci-après le « Raad van State »), Afdeling Bestuursrechtspraak (section du contentieux administratif), a considéré ce qui suit :

« 4.2. Il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'un droit de séjour Chavez-Vilchez est un droit de séjour dérivé qui a pour objet d'éviter qu'un citoyen de l'Union ne puisse pas se prévaloir des droits liés à la citoyenneté de l'Union. Le droit de séjour de [l'appelant] est ainsi uniquement fondé sur la relation de dépendance avec son enfant mineur néerlandais. Bien que ce soit à juste titre que [l'appelant] fait valoir que le droit de séjour peut subsister pendant longtemps, ce droit prend fin, en principe, dès que l'enfant devient majeur ou dès qu'il cesse d'être dépendant des soins de [l'appelant]. Il est donc certain d'avance que le droit de séjour revêt un caractère temporaire, comme le rechtbank l'a aussi considéré à juste titre. »

- 11 C'est pourquoi le rechtbank ne voit pas tout à fait clairement de quelle manière il y a lieu de déterminer qu'un droit de séjour est ou non de nature temporaire. Ainsi, n'est pas claire la question de savoir si, à cet égard, il est déterminant qu'un droit de séjour prend fin dans le futur à une date spécifique [connue] d'avance et/ou s'il y a lieu d'examiner l'intention du ressortissant d'un pays tiers.

L'établissement de la nature du droit de séjour relève-t-il des compétences des États membres ?

- 12 Les parties s'opposent, tout d'abord, sur le point de savoir si l'établissement de la nature du droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE constitue une question qui est d'ordre national ou une question qui doit être interprétée au niveau du droit de l'Union. Selon le défendeur, il résulte des arrêts Singh⁶, Chavez-Vilchez⁷ et K.A.⁸ qu'il relève de la compétence des États membres de [Or. 5] déterminer les droits et conditions du séjour légal dans l'État membre. Selon le défendeur, il appartient donc à l'État membre de déterminer si le droit de séjour au titre de

⁵ ECLI:NL:RVS:2020:2272.

⁶ Arrêt Singh, points 39 et 40.

⁷ Arrêt Chavez-Vilchez, point 64.

⁸ Arrêt K.A., point 54.

l'article 20 TFUE doit être considéré comme étant de nature temporaire ou non. La demanderesse a fait valoir à cet égard qu'il ne résulte pas des arrêts cités par le défendeur qu'il appartient aux États membres de déterminer de quelle nature est le droit de séjour. La notion de « droit de séjour de nature temporaire » doit dès lors être interprétée de manière uniforme au sein de l'Union.

13 Dans l'arrêt Singh, la Cour a considéré ce qui suit :

« 39. À titre liminaire, il convient de relever que, si, aux termes de l'article 1^{er}, sous a), de la directive 2003/109, l'objet de celle-ci est d'établir les conditions d'octroi et de retrait du statut de résident de longue durée accordé par un État membre aux ressortissants de pays tiers qui séjournent légalement sur son territoire, ainsi que les droits y afférents, ledit objet ne comprend ni la détermination de la notion de "séjour légal" ni celle des conditions ou des droits afférents audit séjour, lesquelles relèvent de la compétence des États membres.

40. Ainsi, ces derniers peuvent, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences en matière d'immigration, déterminer les conditions du séjour légal et, dans ce contexte, limiter formellement les permis de séjour des ressortissants de pays tiers.

41. Toutefois, il ne suffit pas qu'un permis de séjour soit formellement limité au sens du droit national d'un État membre pour qu'il puisse être considéré comme un "permis de séjour formellement limité" au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/109.

42. En effet, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme (arrêt du 21 décembre 2011, Ziolkowski et Szeja, C-424/10 et C-425/10, Rec. p. I-14035, point 32 et jurisprudence citée). »

14 Dans l'arrêt Chavez-Vilchez, la Cour a considéré ce qui suit :

« 64. Les situations mentionnées au point précédent sont caractérisées par le fait que, même si elles sont régies par des réglementations relevant a priori de la compétence des États membres, à savoir celles concernant le droit d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers en dehors du champ d'application des dispositions du droit dérivé de l'Union, qui, sous certaines conditions, prévoient l'attribution d'un tel droit, ces situations ont toutefois un rapport intrinsèque avec la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union, qui s'oppose à ce que ce droit d'entrée et de séjour soit refusé auxdits ressortissants dans l'État membre où réside ce citoyen, afin de ne pas porter atteinte à cette liberté (arrêts du 13 septembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, point 75, ainsi que du 13 septembre 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, point 30 et jurisprudence citée). »

15 Dans l'arrêt K.A., la Cour a considéré ce qui suit :

« 53. En l'occurrence, il convient de constater que la pratique en cause au principal concerne les modalités procédurales selon lesquelles, dans le cadre d'une demande de séjour aux fins d'un regroupement familial, un ressortissant d'un pays tiers peut faire valoir l'existence d'un droit dérivé au titre de l'article 20 TFUE. [Or. 6]

54. À cet égard, s'il revient certes aux États membres de déterminer les modalités de mise en œuvre du droit de séjour dérivé qui doit, dans les situations très particulières visées au point 51 du présent arrêt, être reconnu au ressortissant d'un pays tiers en vertu de l'article 20 TFUE, il n'en demeure pas moins que ces modalités procédurales ne peuvent toutefois pas compromettre l'effet utile dudit article 20 (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, point 76). »

16 Dans les considérations de la Cour citées plus haut que le défendeur invoque, le rechtbank ne voit aucune indication que l'interprétation de la nature de ce droit de séjour constitue une question d'ordre national. Selon le rechtbank, il résulte justement de la jurisprudence citée que la question de savoir si un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est de nature temporaire doit être interprétée de manière uniforme au sein de l'Union. En effet, il résulte de ces arrêts que fixer des règles relatives à un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE constitue une question de réglementation nationale. Toutefois, il ne résulte pas de ces arrêts qu'établir la nature du droit de séjour soit également une question d'ordre national. Il existe d'ailleurs, comme l'estime à ce stade le rechtbank, une différence considérable entre l'établissement de la nature du droit de séjour et la fixation de règles pour le droit de séjour dérivé. Comme la Cour l'a d'ailleurs considéré dans l'arrêt K.A., les règles sont de nature procédurale, telles les règles relatives à la manière dont un ressortissant de pays tiers peut démontrer qu'il est en droit de bénéficier d'un droit de séjour Chavez-Vilchez. Ce n'est pas pour rien que le point 54 précité de l'arrêt K. A. fait référence au point 76 de l'arrêt Chavez-Vilchez, qui précise ce qui suit : « Toutefois, ainsi que l'indique la Commission européenne, s'il appartient, en principe, au parent ressortissant d'un pays tiers d'apporter les éléments visant à démontrer qu'il tire un droit de séjour de l'article 20 TFUE, en particulier ceux établissant que, en cas de refus de séjour, l'enfant se verrait obligé de quitter le territoire de l'Union, il demeure que, dans le cadre de l'appréciation des conditions nécessaires pour que ce ressortissant puisse bénéficier d'un tel droit de séjour, les autorités nationales compétentes doivent veiller à ce que l'application d'une réglementation nationale concernant la charge de la preuve telle que celle en cause dans les litiges au principal ne puisse compromettre l'effet utile de l'article 20 TFUE. » Établir si le droit de séjour est ou non de nature temporaire touche au cœur du droit de séjour. Le rechtbank se demande dès lors s'il est souhaitable que l'établissement de la nature du droit de séjour constitue une question d'ordre national relevant de la compétence d'un État membre. En effet, cela signifierait qu'un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE peut donner effectivement lieu à un permis au titre de la

directive 2003/109 dans un État membre et non dans un autre. Cela entraîne une inégalité juridique non souhaitable.

- 17 Pour répondre à la question de savoir si un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est de nature temporaire ou non, il est nécessaire de déterminer s'il s'agit d'une question d'ordre national ou si une interprétation uniforme est nécessaire. C'est pourquoi le *rechtbank* juge néanmoins utile, malgré ce qui a été considéré plus haut, de demander à la Cour de statuer par voie de décision préjudicielle sur la question suivante :

La première question préjudicielle :

Relève-t-il de la compétence des États membres de déterminer si le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est en soi de nature temporaire ou non temporaire, ou cette question doit-elle être interprétée au niveau du droit de l'Union ?

- 18 Si la Cour décide que la nature du droit de séjour doit être interprétée au niveau du droit de l'Union, le *rechtbank* lui demande de répondre également aux questions qui suivent. [Or. 7]

Le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est-il ou non de nature temporaire ?

– Droits de séjour dérivés

- 19 Le défendeur a considéré, en outre, que, de la circonstance que le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est dérivé des droits du citoyen de l'Union, il peut être déduit qu'un tel droit de séjour ne peut jamais aboutir à un séjour permanent. En effet, le droit n'existe que pour faciliter le fait que le citoyen de l'Union n'a pas à quitter le territoire de l'Union. Selon le défendeur, il n'est créé, par là, aucun droit propre et un ressortissant de pays tiers ne peut donc pas en tirer des droits plus forts. La demanderesse conteste cette position.

- 20 Dans l'arrêt Ruiz Zambrano ⁹, la Cour a déclaré pour droit :

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

- 21 Par ailleurs, dans l'arrêt Chavez-Vilchez, la Cour a encore considéré ce qui suit :

⁹ Arrêt du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

« 62. En revanche, les dispositions du traité concernant la citoyenneté de l'Union ne confèrent aucun droit autonome aux ressortissants d'un pays tiers. En effet, les éventuels droits conférés à de tels ressortissants sont non pas des droits propres auxdits ressortissants, mais des droits dérivés de ceux dont jouit le citoyen de l'Union. La finalité et la justification desdits droits dérivés se fondent sur la constatation que le refus de leur reconnaissance est de nature à porter atteinte, notamment, à la liberté de circulation du citoyen de l'Union (arrêts du 13 septembre 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, points 72 et 73, ainsi que du 13 septembre 2016, *CS*, C-304/14, EU:C:2016:674, points 27 et 28 ainsi que jurisprudence citée). »

- 22 Le rechtbank constate que, dans divers arrêts, la Cour a jugé que le droit de l'Union ne conférait aucun droit autonome aux ressortissants de pays tiers. En effet, les droits éventuels que leur confèrent les dispositions du traité, qui concernent la citoyenneté de l'Union sont non pas des droits propres mais des droits dérivés de l'exercice du droit d'un citoyen de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire de l'Union. Cela vaut non seulement pour les droits qui découlent de l'article 20 TFUE, mais également pour ceux qui résultent de la directive 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 ¹⁰ (ci-après la « directive 2004/38 »). Le rechtbank se réfère à cet égard, entre autres, aux arrêts *Eind* ¹¹, **[Or. 8]** *Dereci* ¹², *Iida* ¹³, *O. et B.* ¹⁴ ainsi que *Rendón Marín* ¹⁵.
- 23 Ainsi que l'avocat général l'a souligné également dans les conclusions ¹⁶ qu'il a présentées dans l'affaire *Rendón Marín*, la jurisprudence de la Cour reconnaît trois sortes de droits de séjour pour les membres de la famille d'un citoyen de l'Union. À cet égard, il a observé ce qui suit :

« 77. Pour ce qui est des deux premiers types de séjour, le droit de séjour qui est accordé aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union l'est dans l'État dont

¹⁰ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

¹¹ Arrêt du 11 décembre 2007, *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771, point 23).

¹² Arrêt du 15 novembre 2011, *Dereci e.a.* (C-256/11, EU:C:2011:734, point 55).

¹³ Arrêt du 8 novembre 2012, *Iida* (C-40/11, EU:C:2012:691, points 66 à 68).

¹⁴ Arrêt du 12 mars 2014, *O. et B.* (C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135, point 36).

¹⁵ Arrêt du 13 septembre 2016, *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, point 36).

¹⁶ Conclusions de l'avocat général Szpunar dans les affaires *Rendón Marín* et *CS* (C-165/14 et C-304/14, EU:C:2016:75).

le citoyen de l'Union possède la nationalité. Le premier vise le droit au regroupement familial octroyé au citoyen à la suite de l'exercice préalable ou simultané de la liberté de circulation et est tiré de l'interdiction des entraves. Le deuxième découle de l'effet utile de l'article 20 TFUE et vise à empêcher qu'un citoyen soit privé de la jouissance de l'essentiel des droits que lui confère la citoyenneté de l'Union. Il s'agit de cas exceptionnels.

78. Quant au troisième type de droit de séjour, il est accordé aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil. En effet, la Cour a déclaré qu'un citoyen de l'Union qui n'a jamais quitté le territoire d'un État membre peut se prévaloir des droits découlant du traité pour autant qu'il est ressortissant d'un autre État membre. Elle a fondé ce droit de séjour sur l'effet utile du droit de résider du citoyen de l'Union. »

24 Le rechtbank observe que les droits dérivés reconnus à un ressortissant de pays tiers au titre de la directive 2004/38 peuvent bien aboutir à un séjour permanent. C'est possible en application de l'article 16 de cette directive. Il faut pour cela que le ressortissant de pays tiers ait séjourné légalement, tout comme le citoyen de l'Union dont il est le membre de la famille, pendant une période de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil en application de l'article 7 de ladite directive.

25 La question qui se pose dès lors est de savoir s'il peut être fait une distinction entre les droits dérivés au titre de directives et les droits dérivés au titre de l'article 20 TFUE. Le rechtbank se demande s'il est souhaitable d'établir une différence de traitement entre les ressortissants de pays tiers disposant des droits de séjour susmentionnés. À cet égard, le rechtbank se réfère aussi aux conclusions que l'avocat général a présentées dans l'affaire Rendón Marin, où il est mentionné ce qui suit :

« 150. Certes, M. Rendón Marín et CS ne tirent pas de la directive 2004/38 leur droit de séjour dérivé. En revanche, ces droits résultent du fait qu'ils sont chacun le parent d'un enfant citoyen de l'Union dont ils assurent effectivement la garde exclusive, dans la mesure où leur expulsion priverait leurs enfants respectifs de la "jouissance effective de l'essentiel de leurs droits" en tant que citoyens de l'Union dans la ligne de l'arrêt Ruiz Zambrano.

151. Par conséquent, je ne vois pas pourquoi la jurisprudence concernant les mesures d'éloignement prises à [Or. 9] l'encontre de ressortissants d'un État membre ayant fait l'objet de condamnations pénales ne leur serait pas également applicable, par analogie, dès lors que leur situation relève du champ d'application du droit de l'Union.

152. Au contraire, considérer que cette jurisprudence n'est pas applicable aux cas de M. Rendón Marín et de CS aurait pour conséquence, à mon avis, une incohérence dans le traitement du droit de séjour dérivé selon qu'il est tiré de la directive 2004/38 ou de l'article 20 TFUE tel qu'interprété par l'arrêt Ruiz

Zambrano. Serait-il alors acceptable que les limitations d'un tel droit de séjour dérivé pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique soient différentes selon que ce droit découle du droit primaire ou du droit secondaire ? [...]

157. À cet égard, la Commission observe, à juste titre, que les garanties contenues dans la directive 2004/38 devraient, à tout le moins, constituer une norme minimale à respecter lorsque, comme en l'occurrence, le ressortissant d'un État tiers est le parent d'un citoyen de l'Union jouissant d'un droit de séjour dans l'Union conformément à l'arrêt Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). »

26 Par ailleurs, le rechtbank observe que, par la directive 2004/38, les États membres ont eux-mêmes créé le droit de séjour dérivé. En outre, ils ont eux-mêmes accepté que les ressortissants de pays tiers membres de la famille puissent entrer en ligne de compte pour un séjour permanent au titre de la directive 2004/38. En effet, ces droits figurent dans cette directive. En ce qui concerne le droit de séjour dérivé fondé sur l'article 20 TFUE, le rechtbank observe qu'il a été développé dans la jurisprudence de la Cour. Les États membres ne l'ont pas créé eux-mêmes directement. Il découle de la citoyenneté de l'Union. C'est ce qui pourrait être une indication pour une différence de traitement entre les divers droits de séjour dérivés. Le rechtbank se demande si cela est souhaitable. En outre, dans le fait que d'autres droits de séjour dérivés peuvent aboutir à un séjour permanent, le rechtbank voit une indication que la seule circonstance que le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est un droit dérivé est, en soi, insuffisante pour affirmer qu'il s'agit d'un droit de séjour qui est, par sa nature, temporaire.

– La directive 2003/109

27 Il est de jurisprudence constante de la Cour que la notion de « séjour légal », dans la directive 2003/109, peut être précisée au niveau national¹⁷. Un ressortissant de pays tiers peut se voir accorder un permis au titre de directive 2003/109 en cas de séjour légal ininterrompu pendant les cinq années qui ont précédé l'introduction de la demande. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, initio et sous e), de la directive 2003/109, cette directive ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui séjournent exclusivement pour des motifs à caractère temporaire, par exemple en tant que personnes au pair ou travailleurs saisonniers, ou en tant que travailleurs salariés détachés par un prestataire de services afin de fournir des services transfrontaliers, ou en tant que prestataires de services transfrontaliers, ou lorsque leur permis de séjour a été formellement limité.

28 Dans l'arrêt Singh, la Cour a considéré :

« 45. Ainsi qu'il ressort des considérants 4, 6 et 12 de la directive 2003/109, l'objectif principal de celle-ci est l'intégration des ressortissants de pays tiers qui sont installés durablement dans [Or. 10] les États membres (voir arrêt du 26 avril 2012, Commission/Pays-Bas, C-508/10, point 66). De même, comme il résulte

¹⁷ Voir, entre autres, l'arrêt Singh, point 39.

aussi du considérant 2 de cette directive, celle-ci vise, en octroyant le statut de résident de longue durée auxdits ressortissants de pays tiers, à rapprocher le statut juridique de ces derniers de celui des ressortissants des États membres.

46. Ainsi que le relèvent l'article 4, paragraphe 1, et le considérant 6 de la directive 2003/109, c'est la durée de la résidence légale et ininterrompue de cinq ans qui témoigne de l'ancrage de la personne concernée dans le pays et donc de l'installation durable de cette dernière.

47. Eu égard aux objectifs susmentionnés, l'article 3, paragraphe 2, de ladite directive exclut de son champ d'application des séjours de ressortissants de pays tiers qui, tout en étant légaux et d'une durée éventuellement ininterrompue, ne reflètent pas a priori chez ceux-ci une vocation à s'installer durablement sur le territoire des États membres.

48. Ainsi, l'article 3, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/109 exclut du champ d'application de celle-ci les séjours "pour des motifs à caractère temporaire". De tels motifs impliquent, en effet, une installation non durable du ressortissant d'un pays tiers dans l'État membre concerné. Cette directive donne à cet effet quelques exemples de séjours liés à l'exercice d'une activité par nature temporaire, tels que le travail au pair, le travail saisonnier ou la prestation de services transfrontaliers.

49. Par ailleurs, ladite disposition exclut également du champ d'application de la directive 2003/109 les ressortissants de pays tiers qui séjournent dans un État membre sur le fondement d'un permis de séjour formellement limité.

50. Contrairement au cas de figure des ressortissants de pays tiers dont le séjour est dû exclusivement à des motifs à caractère temporaire, dans lequel il est constant que ce caractère temporaire ne permet pas l'installation durable du ressortissant concerné, le fait qu'un permis de séjour comporte une restriction formelle ne saurait permettre, à lui seul, de savoir si ce ressortissant d'un pays tiers est susceptible de s'installer durablement dans l'État membre, nonobstant l'existence d'une telle restriction. »

29 Il s'ensuit que, pour déterminer la nature du droit de séjour, il importe d'apprécier si le ressortissant de pays tiers a l'intention de s'installer durablement dans l'État membre concerné. Si tel est le cas, c'est une indication que le droit de séjour n'est pas de nature temporaire.

30 Certes, la directive 2003/109 mentionne des exemples sans viser à donner une énumération exhaustive, mais ces exemples ont bien tous en commun qu'il s'agit de cas où le ressortissant de pays tiers concerné n'a pas l'intention de s'établir durablement dans l'État membre. Dans ces cas, il s'agit à chaque fois d'un séjour à durée limitée, aucun lien étroit n'est noué avec l'État membre et les liens avec le pays d'origine continuent d'exister. Ainsi que l'avocat général l'a fait aussi

remarquer dans les conclusions ¹⁸ qu'il a présentées dans l'[affaire] Singh, les ressortissants de pays tiers dans les exemples cités n'ont d'ailleurs pas vocation à s'installer dans le pays d'accueil.

- 31 Selon le rechtbank, il résulte de ce qui précède que l'intention du ressortissant de pays tiers de s'établir **Or. 11]** dans un pays revêt une importance pour déterminer si un droit de séjour est de nature temporaire. La question est de savoir pourquoi il en irait autrement pour un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE que pour un autre droit de séjour bel et bien susceptible d'aboutir à un droit de séjour au titre du droit de l'Union.
- 32 En effet, conformément à la directive 2003/109, il y a lieu de voir si le ressortissant de pays tiers a ou non l'intention de s'établir durablement dans l'État membre. Le but de la directive 2003/109 est, en effet, l'intégration du ressortissant de pays tiers dans l'État membre de séjour. Dans le cas d'un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE, le ressortissant de pays tiers a obtenu le droit de séjour afin que le citoyen de l'Union puisse effectivement faire usage de ses droits de citoyen. Cela a toutefois pour conséquence, en pratique, que le ressortissant de pays tiers entreprend aussi des activités par lesquelles il ou elle participe durablement à la société, comme, par exemple, la conclusion de contrats de travail à durée indéterminée, l'achat d'un logement et l'investissement du temps nécessaire pour développer et entretenir un réseau social. En outre, dans le cas d'un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE, le ressortissant de pays tiers père ou mère de l'enfant citoyen de l'Union va, précisément en raison de cet enfant – qui, entre autres, est scolarisé dans l'État membre, s'y fait des amis et y exerce des activités sportives –, nouer des liens forts et durables avec l'État membre et l'intégration de ce père ou de cette mère dans l'État membre constituera justement une partie importante de l'éducation de l'enfant dans cet État membre.
- 33 Dans la position du défendeur selon laquelle, puisque la relation de dépendance prend fin à un certain moment dans le futur, à savoir lorsque l'enfant citoyen de l'Union atteint l'âge de 18 ans, on peut affirmer dès lors que, par sa nature, le droit de séjour est temporaire, le rechtbank ne voit toujours pas non plus d'indication pour juger qu'un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est de nature temporaire. Ainsi, il n'est pas évident de savoir si le droit de séjour précité prend effectivement fin lorsque l'enfant citoyen de l'Union atteint l'âge de 18 ans. On peut imaginer que, à l'égard d'un enfant de 18 ans qui va encore à l'école, il existe toujours une relation de dépendance avec le père ou la mère qui s'occupe de lui. En outre, il y a aussi d'autres motifs à la base du séjour qui peuvent cesser d'exister à un certain moment. Ces motifs-là de séjour ne sont pas tous de nature temporaire. Par exemple, un permis au titre de l'article 8 de la CEDH qui est accordé sur la base de la vie familiale avec un mineur n'est pas considéré comme étant de nature temporaire par le défendeur[,] alors qu'il s'agit également d'un permis accessoire et que ce permis est aussi susceptible de venir à expiration au

¹⁸ Conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, point 48).

moment de la majorité. Partant, le droit national n’aborde en tout cas pas la détermination de la nature temporaire du droit de séjour de manière univoque.

- 34 Tous ces éléments conduisent le rechtbank [à conclure] qu’il existe des indications permettant de considérer que le droit de séjour au titre de [l’article] 20 TFUE n’est pas de nature temporaire. Dès lors qu’il éprouve des doutes, eu égard à la décision du 23 septembre 2020 du Raad van State, le rechtbank demande à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

Deuxième question préjudicielle :

Si c’est une interprétation au niveau du droit de l’Union qui s’applique, existe-t-il, dans l’application de la directive 2003/109, une distinction entre les différents droits de séjour accessoires dont les ressortissants de pays tiers peuvent bénéficier au titre du droit de l’Union, parmi lesquels le droit de séjour accessoire accordé à un membre de la famille d’un citoyen de l’Union au titre de la directive 2004/38 et le droit de séjour au titre de l’article 20 TFUE ?

Troisième question préjudicielle :

Le droit de séjour au titre de l’article 20 TFUE, qui, de par sa nature, est tributaire [Or. 12] de l’existence [d’]une relation de dépendance entre le ressortissant de pays tiers et le citoyen de l’Union et est donc limité, est-il de nature temporaire ?

L’article 3, paragraphe 2, initio et sous e), de la directive 2003/109 a-t-il été correctement mis en œuvre ?

- 35 Si la troisième question appelle une réponse affirmative, ce qui suit est important.
- 36 C’est à l’article 45b de la Vw 2000 que, selon l’exposé des motifs ¹⁹, l’article 3, paragraphe 2, initio et sous e), de la directive 2003/109 a été transposé. Selon l’article 45b de la Vw 2000, un droit de séjour de nature temporaire tel que visé à l’article 14 de la Vw 2000 constitue un motif de refus d’un permis [de séjour] de résident de longue durée – UE. Par permis de séjour tels que visés à l’article 14 de la Vw 2000, on entend des permis nationaux à durée limitée. Un droit de séjour au titre de l’article 20 TFUE ne relève pas de ces permis. En effet, il s’agit d’un droit de séjour au titre du droit de l’Union. Selon le rechtbank, cela signifie que l’article 3, paragraphe 2, initio et sous e), de la directive 2003/109 n’a pas été transposé correctement. Le Royaume des Pays-Bas semble avoir choisi, consciemment ou non, d’interpréter cette disposition de manière plus restrictive qu’il n’est possible.
- 37 La question qui se pose est de savoir comment le rechtbank doit s’y prendre à cet égard. Selon une jurisprudence constante de la Cour ²⁰, lorsqu’une directive n’a

¹⁹ Tweede Kamer (Seconde chambre), session 2012-2013, 33 581, n° 3.

²⁰ Arrêt du 24 janvier 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, point 25).

pas été correctement mise en œuvre et que le juge national doit procéder à une interprétation conforme à cette directive, cette juridiction ne peut pas, contra legem, aller à l'encontre du droit national. En l'occurrence, le droit national semble plus favorable au ressortissant de pays tiers que la directive 2003/109. En effet, selon le droit national, les droits de séjour qui sont de nature temporaire mais qui sont fondés sur le droit de l'Union ne peuvent pas conduire au refus d'un permis [de séjour] de résident de longue durée – UE[,] alors que, en application de la directive 2003/109, ces droits de séjour excluent effectivement le ressortissant de pays tiers du champ d'application de cette directive. Étant donné qu'un permis [de séjour] de résident de longue durée – UE peut conduire à un permis dans un autre État membre, cette transposition plus restrictive peut créer, pour d'autres États membres, des effets juridiques que ces États membres n'ont pas voulus.

- 38 Le rechtbank demande dès lors à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur la question suivante :

Quatrième question [préjudicielle] :

Si le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est de nature temporaire, l'article 3, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/109 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui n'exclut de l'obtention d'un statut de résident de longue durée tel que visé dans la directive 2003/109 que les permis de séjour de droit national ?

Conclusion

- 39 En ce qui concerne ces questions, il n'apparaît pas qu'il s'agisse d'un acte éclairé, dès lors que la Cour de justice n'a pas déjà donné, par le passé, des réponses claires à leur égard ou que les réponses à ces questions ne peuvent pas se déduire de sa jurisprudence constante dans des cas analogues. En outre, en ce qui concerne ces questions, il n'apparaît pas davantage qu'il s'agisse d'un acte clair, dès lors que l'article 3, paragraphe 2, initio et sous e), de la [Or. 13] directive 2003/109 ne donne aucune réponse déterminante sur la définition et la portée de la notion de « nature temporaire ». Qui plus est, cette disposition n'est pas formulée à ce point clairement que l'on pourrait dire que son interprétation ou champ d'application ne peut susciter aucun doute raisonnable.
- 40 Les considérations qui précèdent conduisent le rechtbank à soumettre des questions à la Cour en ce qui concerne l'interprétation de la nature d'un droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE. [Or. 14]

DÉCISION

Le rechtbank

- demande à la Cour de statuer à titre préjudiciel, comme visé à l'article 267 TFUE, sur les questions suivantes :

1. Relève-t-il de la compétence des États membres de déterminer si le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est en soi de nature temporaire ou non temporaire, ou cette question doit-elle être interprétée au niveau du droit de l'Union ?
2. Si c'est une interprétation au niveau du droit de l'Union qui s'applique, existe-t-il, dans l'application de la directive 2003/109, une distinction entre les différents droits de séjour accessoires dont les ressortissants de pays tiers peuvent bénéficier au titre du droit de l'Union, parmi lesquels le droit de séjour accessoire accordé à un membre de la famille d'un citoyen de l'Union au titre de la directive 2004/38 et le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE ?
3. Le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE, qui, de par sa nature, est tributaire de l'existence [d']une relation de dépendance entre le ressortissant de pays tiers et le citoyen de l'Union et est donc limité, est-il de nature temporaire ?
4. Si le droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE est de nature temporaire, l'article 3, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/109 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui n'exclut de l'obtention d'un statut de résident de longue durée tel que visé dans la directive 2003/109 que les permis de séjour de droit national ?

[omissis : mention procédurales, composition du rechtbank]

[omissis]