

Affaire C-248/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

8 avril 2022

Juridiction de renvoi :

High Court (Irlande)

Date de la décision de renvoi :

1^{er} mars 2022

Requérants :

Z.K.

M.S.

Défendeur :

The Minister for Justice et Equality

[OMISSIS]

[*Nom de l'affaire, titre, conclusions*]

[OMISSIS]

[*Ordonnances de procédure, y compris une suspension de la procédure et un renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne*].

[OMISSIS] [**Titre formel**]

DÉCISION de la High Court of Ireland (Haute Cour, Irlande) de déférer une demande de décision préjudicielle conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, rendue le 1^{er} mars 2022.

[OMISSIS] [adresse]

QUESTIONS DÉFÉRÉES

- 1 La High Court of Ireland (Haute Cour, Irlande) [OMISSIS] demande par la présente à la Cour de justice de l'Union européenne (la CJUE) de se prononcer à titre préjudiciel sur la question suivante, conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) :

La directive 2004/38/CE [du Parlement européen] et du Conseil [, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77)] s'oppose-t-elle à ce que des droits de séjour dérivés coexistent en faveur du conjoint, séparé de fait, d'un citoyen de l'Union [européenne] exerçant régulièrement son droit de circuler librement en tant que travailleur salarié au titre de ladite directive, et en faveur du partenaire avec lequel ce citoyen a, de facto, une relation durable ?

LES PARTIES

- 2 Les parties devant la High Court (Haute Cour) [OMISSIS] étaient [ZK et MS, requérants, et le Minister for Justice and Equality (ministre de la Justice et de l'Égalité), défendeur] [*noms et adresses des représentants des parties exposés dans un tableau*] [OMISSIS]

L'OBJET DU LITIGE ET LE CADRE FACTUEL PERTINENT

- 3 ZK est un ressortissant croate travaillant et résidant en Irlande depuis le mois d'août 2015, exerçant son droit de circuler librement au titre de la directive 2004/38/CE [du Parlement européen] et du Conseil [, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77)] (la « directive sur les droits des citoyens »), laquelle directive a été transposée en Irlande dans les European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I. 548/2015) [règlement de 2015 adopté dans le cadre des Communautés européennes (libre circulation des personnes)](le « règlement de 2015 »).
- 4 Le 24 juin 2016, ZK a épousé DLS, une ressortissante brésilienne, à Belfast, en Irlande du Nord. Le 9 avril 2017, DLS s'est vu accorder une carte de séjour d'une durée de cinq ans sur la base de son mariage avec ZK au titre de la directive sur les droits des citoyens et de l'instrument la transposant en droit irlandais, le règlement de 2015. Les parties ont cessé de cohabiter en mai 2017.

- 5 Le premier requérant [ZK] a déclaré ne pas avoir été en mesure de faire progresser depuis lors les questions relatives au divorce envisagé avec DLS et ne plus être en contact avec celle-ci. Par conséquent, le premier requérant et DLS demeurent mariés et DLS continue à résider en Irlande en tant que conjoint d'un citoyen de l'Union au titre de la directive de 2004 et du règlement de 2015.
- 6 MS, une ressortissante colombienne, est arrivée en Irlande en mai 2017, ou aux environs de cette époque, afin de suivre un cycle d'études sur la base d'une autorisation de type 'stamp two'. ZK et MS ont une relation depuis août 2017 et ont commencé à cohabiter en décembre 2017.
- 7 Le 29 mai 2019, MS a introduit devant les autorités irlandaises une demande de carte de séjour en tant que partenaire de ZK et membre de la famille autorisé au titre du règlement de 2015.
- 8 Le 6 juin 2019, la demande a été rejetée par le défendeur au motif que DLS continuait à résider dans l'État en vertu de la carte de séjour qui lui avait été délivrée en tant que conjoint de ZK. La décision indiquait que le règlement de 2015 et la directive sur les droits des citoyens ne permettent pas la coexistence de droits dérivés tant en faveur du conjoint qu'en faveur d'un partenaire dans des circonstances où le conjoint du citoyen de l'Union continue à bénéficier d'un droit de séjour dérivé en Irlande en tant que membre [de la famille] reconnu.
- 9 Le 24 juin 2019, MS a demandé un réexamen de la décision du 6 juin 2019.
- 10 Le 15 janvier 2020, le réexamen a été refusé sur le même fondement que le refus initial, à savoir que le règlement de 2015 ne permet pas la coexistence de droits dérivés à la fois en faveur d'un conjoint et en faveur d'un partenaire, y compris un partenaire de facto.
- 11 Le 25 juin 2020, ZK et MS ont introduit en Irlande la procédure en contrôle juridictionnel concernée en l'espèce en vue de l'annulation de la décision de réexamen du 15 janvier 2020, faisant valoir que le refus constituait une violation de l'article 5 du règlement de 2015 et/ou de l'article 2, point 2, sous d), de l'article 3, paragraphe 2, de l'article 15, de l'article 30 et de l'article 31 de la directive sur les droits des citoyens.

LES DISPOSITIONS LÉGALES PERTINENTES

La législation de l'Union

- 12 L'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive sur les droits des citoyens est la principale disposition du droit de l'Union dont une interprétation est demandée à la Cour de justice. Les parties ont invoqué notamment, selon le cas, les considérants 5 et 6 à l'appui de leurs interprétations différentes de la directive.

Les dispositions pertinentes de droit interne

Le règlement de 2015 est entré en vigueur en Irlande le 1^{er} février 2016 et a été introduit en vue de mettre en œuvre la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004. L'article 5(l)(b) du règlement de 2015 reflète les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la directive sur les droits des citoyens.

MOTIFS DU RENVOI PRÉJUDICIEL

Les arguments des requérants

- 13 Les requérants font valoir qu'aucune disposition de la directive sur les droits des citoyens n'interdit l'octroi d'une carte de séjour au partenaire d'un citoyen de l'Union avec qui le citoyen de l'Union a une relation durable, dûment attestée, dans des circonstances où le conjoint, séparé de fait, de ce citoyen de l'Union est, lui aussi, titulaire d'une carte de séjour en vertu des dispositions de l'article 2, point 2, de la directive.
- 14 Les requérants relèvent que dans l'arrêt *Secretary of State for the Home Department v. Rahman & Ors.* (Affaire C-83/11) [arrêt du 5 septembre 2012, Rahman e.a., C-83/11,] EU:C:2012:519, point 20 [32], la Cour a jugé que l'objectif de l'article 3, paragraphe 2, sous a), est de « maintenir l'unité de la famille au sens large du terme » en favorisant l'entrée et le séjour des personnes qui ne sont pas incluses dans la définition de « membre de la famille » d'un citoyen de l'Union contenue à l'article 2, point 2, de cette directive, mais qui entretiennent néanmoins avec un citoyen de l'Union des liens familiaux étroits et stables en raison de circonstances factuelles spécifiques, telles qu'une dépendance économique, une appartenance au ménage ou des raisons de santé graves.
- 15 Les requérants font également valoir que, au point 22, la Cour de justice a jugé que, pour satisfaire aux obligations de l'article 3, paragraphe 2, l'État membre doit prévoir la possibilité pour les personnes visées au paragraphe 2, premier alinéa, de l'article 3 d'obtenir une décision sur leur demande qui soit fondée sur un examen approfondi de leur situation personnelle et qui, en cas de refus, soit motivée.

« 22. Afin de remplir cette obligation, les États membres doivent, conformément à l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 2004/38, prévoir la possibilité pour les personnes visées au paragraphe 2, premier alinéa, du même article d'obtenir une décision sur leur demande qui soit fondée sur un examen approfondi de leur situation personnelle et qui, en cas de refus, soit motivée.

23. Dans le cadre dudit examen de la situation personnelle du demandeur, ainsi qu'il ressort du considérant 6 de la directive 2004/38, il incombe à l'autorité compétente de tenir compte des différents facteurs qui peuvent être pertinents selon le cas, tels que le degré de dépendance économique ou

physique et le degré de parenté entre le membre de la famille et le citoyen de l'Union qu'il souhaite accompagner ou rejoindre.

24. Au regard tant de l'absence de règles plus précises dans la directive 2004/38 que de l'emploi des termes "conformément à sa législation nationale" à l'article 3, paragraphe 2, de celle-ci, force est de constater que chaque État membre dispose d'une large marge d'appréciation quant au choix des facteurs à prendre en compte. Cela étant, l'État membre d'accueil doit veiller à ce que sa législation comporte des critères qui soient conformes au sens habituel du terme "favorise" ainsi que des termes relatifs à la dépendance employés audit article 3, paragraphe 2, et qui ne privent pas cette disposition de son effet utile. »

- 16 Les requérants relèvent également que [la jurisprudence dégagée dans l'arrêt] *Secretary of State for the Home Department v. Rahman & Ors.* (affaire C-83/11) [arrêt du 5 septembre 2012, Rahman e.a., C-83/11,] EU:C:2012:519 a été appliquée dans l'arrêt *Secretary of State for the Home Department v. Banger* (affaire C-8[9]/17) [arrêt du 12 juillet 2018, Banger, C-89/17,] EU:C:2018:570. Aux points 38 à 40, la Cour de justice a indiqué qu'il incombe à l'autorité compétente de l'État membre de tenir compte des différents facteurs qui peuvent être pertinents selon le cas lorsqu'elle procède à l'examen concerné requis par l'article 3, paragraphe 2, et que bien que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation quant au choix des facteurs à prendre en compte, les États membres doivent veiller à ce que les critères ne privent pas la disposition de son effet utile.
- 17 Les obligations imposées au défendeur lorsqu'il se prononce sur une demande soumise par un partenaire de facto au titre de l'article 3, paragraphe 2, de la directive de 2004 ont été abordées par l'Irish Supreme Court (Cour suprême, Irlande) dans l'arrêt *Pervaiz -v- Minister for Justice & Equality & ors* [2020] IESC 27, dans lequel la Court (Cour) a jugé, entre autres, que le droit à la libre circulation est renforcé et soutenu si le citoyen de l'Union peut trouver rassurant que son partenaire intime, avec lequel il a, et espère continuer à avoir, une relation stable, à long terme, peut voyager et séjourner dans l'État membre d'accueil. L'anticipation de l'absence de cette personne dans la vie du citoyen de l'Union en l'absence de ce droit accessoire pourrait équivaloir, en pratique, à une restriction du droit de circuler librement et à une lacune dans le droit en tant qu'il manque de le soutenir pleinement en pratique.
- 18 Les requérants soutiennent qu'il est incompatible avec les objectifs de la directive de 2004 d'exclure, a priori, un droit de séjourner dans l'État pour le partenaire de ZK au motif que le conjoint, séparé de fait, de celui-ci bénéficie d'un droit de séjour en raison du fait que, formellement, le lien conjugal subsiste en droit.
- 19 Les requérants font également valoir que la marge d'appréciation conférée aux États membres au titre de l'article 3, paragraphe 2, doit, eu égard au considérant 31 de la directive sur les droits des citoyens, s'exercer à la lumière et

dans le respect des dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la « charte ») et que, par conséquent, la marge d'appréciation ne peut être exercée d'une manière contraire aux droits garantis par la charte, y compris l'article 7 de celle-ci : voir *SM v. Entry Clearance Officer, UK Visa Section* (Affaire C-129/18) [arrêt du 26 mars 2019, SM (Enfant placé sous kafala algérienne)] EU:C:2019:248, [point 64].

- 20 En l'espèce, la décision sur le recours a indiqué que le refus n'interférait avec aucun droit au titre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les requérants font valoir que le Minister (ministre) était tenu d'exercer sa marge d'appréciation au titre de l'article 3, paragraphe 2, de la directive sur les droits des citoyens d'une manière conforme à la charte et de procéder à une appréciation quant au point de savoir si l'article 7 exigeait que MS se voie accorder un droit de séjour.
- 21 Les requérants font valoir que, dans la mesure où le Minister (ministre) cherche à invoquer le risque de fraude découlant de la coexistence de droits de séjour en l'espèce, la jurisprudence de la Cour de justice établit sans équivoque que le recours à l'article 35 de la directive sur les droits des citoyens n'est pas autorisé en l'absence de preuves relatives à la situation individuelle d'un bénéficiaire que ces dispositions s'appliquent : *McCarthy v. Secretary of State for the Home Department* [affaire McCarthy e.a.] (affaire C-202/13) EU:C:2014:345.
- 22 Les requérants soutiennent, en outre, que si le Minister (ministre) soupçonne qu'un demandeur qui prétend ne plus être dans une relation avec son conjoint est, en réalité, toujours heureux en mariage, de sorte que l'ouverture d'un droit de séjour à son prétendu partenaire constitue un abus de droit ou une fraude, l'article 35 de la directive sur les droits des citoyens permet au Minister (ministre) de refuser la demande du partenaire. Toutefois, aux fins de justifier un refus sur cette base, le Minister (ministre) est tenu de procéder à un examen individuel pour confirmer « par des indices concrets se rapportant au cas individuel en cause et permettant de conclure à l'existence d'un abus de droit ou d'une fraude » [arrêt du 18 décembre 2014, McCarthy e.a.] (affaire C-202/13, [EU:C:2014:2450,] point 53). Aucun examen de ce type n'a eu lieu en l'espèce. Dès lors, en l'absence de toute indication que les requérants se livrent à une fraude ou à un abus de droit, le Minister (ministre) est dans l'impossibilité de se fonder sur cette affirmation d'ordre général pour justifier le refus de la demande de réexamen du second requérant.

Les arguments du défendeur

- 23 Le défendeur fait valoir qu'il n'est pas possible pour le citoyen de l'Union concerné d'avoir une relation durable au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous b), tout en ayant un mariage qui subsiste (en l'absence d'ordonnance de divorce ou d'annulation), mariage duquel le conjoint tire des droits du citoyen de l'Union sur la base de l'article 2, point 2, de la directive sur les droits des citoyens.

- 24 Le libellé et l'économie de la directive sur les droits des citoyens indiquent qu'il n'existe pas de droits dérivés simultanés pour le conjoint et le partenaire d'un citoyen de l'Union. L'article 2, sous a), vise « le » conjoint, en utilisant l'article défini. De manière similaire, l'article 3, paragraphe 2, sous b), est libellé au singulier, « le » partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a une relation durable, dûment attestée.
- 25 Il est soutenu que la directive n'a jamais envisagé un mariage et une relation durable du citoyen de l'Union existant en parallèle.
- 26 La directive sur les droits des citoyens prévoit expressément les circonstances dans lesquelles un ancien conjoint peut prétendre au maintien des droits de séjour en vertu de l'article 13 en cas de divorce ou d'annulation du mariage (ou de rupture du partenariat enregistré). Cette disposition régit la rupture du lien familial dans le cadre du régime de la directive sur les droits des citoyens. En particulier, elle reconnaît le début de la procédure judiciaire de divorce (ou d'annulation ou la rupture) comme le moment auquel la durée du mariage doit être mesurée. Jusqu'au divorce du citoyen de l'Union ou, à tout le moins, jusqu'au début de la procédure judiciaire de divorce, la directive sur les droits des citoyens ne reconnaît pas, en ses dispositions, l'existence d'une deuxième relation durable.
- 27 La directive sur les droits des citoyens maintient la distinction entre le droit d'entrée et de séjour accordé aux membres de la famille proche, tels que les conjoints, et l'obligation de faciliter l'entrée et le séjour de partenaires dans des relations durables, et une catégorie large d'« autres » membres de la famille, qui peuvent n'avoir qu'un lien de parenté très éloigné avec le ressortissant de l'Union. Même si un demandeur établit qu'ils ont une relation durable avec un citoyen de l'Union, cela n'oblige les États membres qu'à faciliter l'introduction de la demande, à procéder à une évaluation individuelle de la situation de la personne et à fournir une justification motivée en cas de refus.
- 28 La directive ne contient pas de dispositions permettant de déterminer quand et dans quelles circonstances un mariage peut être considéré comme ayant été dissout en l'absence d'un jugement de divorce.
- 29 L'esprit, la genèse, l'objet et la finalité de la directive se concentraient sur la promotion et le maintien de l'unité de la famille et, étant donné que le droit de séjour d'un conjoint subsiste jusqu'à un jugement de divorce, même après une séparation, la coexistence de droits dérivés porterait atteinte à l'unité de la famille, plutôt que de la promouvoir. La cellule familiale appropriée envisagée par le considérant numéro six est celle du citoyen de l'Union et de son conjoint légitime jusqu'à ce qu'un jugement de divorce ou l'annulation du mariage ait été obtenu.
- 30 Bien que la coexistence de droits de séjour dérivés en faveur d'un conjoint et en faveur d'un partenaire durable ne soit pas expressément interdite par la directive sur les droits des citoyens ou le règlement de 2015, elle n'est pas non plus

expressément prévue. Si les rédacteurs des dispositions législatives avaient voulu que des droits dérivés simultanés soient autorisés, ils l'auraient indiqué.

- 31 Le défendeur cite la section 2.1.1 de la Communication COM [2009] 313 Final de la Commission au Conseil et au Parlement européen [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], selon laquelle les États membres ne sont pas tenus de reconnaître les mariages polygames qui peuvent être en conflit avec leur ordre juridique interne. De manière similaire, le partenaire d'un citoyen de l'Union ne devrait pas être autorisé à demander un droit de séjour si son partenaire est un citoyen de l'Union déjà marié et que le conjoint de celui-ci bénéficie déjà d'un droit de séjour au titre de la directive sur les droits des citoyens. Interpréter la directive comme permettant à plus d'un conjoint ou partenaire, y compris un partenaire de facto, de bénéficier de droits dérivés serait promouvoir la polygamie, même s'il s'agit d'une version informelle de polygamie, en contradiction avec les mœurs sociales et les ordres juridiques des États membres.
- 32 Le défendeur fait valoir que la coexistence de droits dans les circonstances invoquées par les requérants pourrait conduire à des abus tels que la traite des êtres humains. Le défendeur fait valoir que l'interprétation des dispositions pertinentes de la directive sur les droits des citoyens prônée par les requérants augmenterait le risque de fraudes et d'abus de droits qui seraient difficiles à détecter pour les États membres. Permettre à un partenaire de facto, prétendument engagé dans une relation durable avec un citoyen de l'Union, de revendiquer des droits dérivés au titre de la directive, tout en permettant au conjoint du citoyen de l'Union de revendiquer également des droits, [rendrait la fraude ou l'abus de droits] impossible à détecter sans que les États membres mènent des enquêtes dans les vies privées des citoyens de l'Union et des membres de leur famille. Cela n'est pas réalisable et créerait en soi un obstacle pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille qui exercent légitimement leur droit de circuler librement.

Exposé des motifs qui ont amené la juridiction de renvoi à saisir la Cour de justice

- 33 Pour autant que cela puisse être établi, la question de la coexistence de droits dérivés en faveur du conjoint et en faveur d'un partenaire d'un citoyen de l'Union au titre de l'article 2, point 2, et de l'article 3, paragraphe 2, sous b), n'a jamais été examinée par la Cour de justice ni par les juridictions d'un quelconque autre État membre. Pour cette raison, la Cour ne serait pas en mesure de conclure que la question est un acte clair de sorte qu'un renvoi au titre de l'article 267 serait superflu.
- 34 Pour reprendre les termes de l'arrêt *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health* (Affaire C-283/81) [arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., 283/81]

EU-C-1982-335, [point 16], l'application correcte du droit de l'Union à cet égard ne s'impose pas avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière de résoudre la question posée. Il est opportun et nécessaire, aux fins de l'interprétation cohérente du droit de l'Union et aux fins de statuer sur le litige au principal, d'obtenir des éclaircissements auprès de la Cour de justice afin de déterminer si la directive autorise ou non des droits dérivés simultanément au conjoint d'un citoyen de l'Union et à un partenaire de ce citoyen.

ANNEXES

[Liste des annexes]

[OMISSIS]

Daté : le 2 mars 2022

[OMISSIS]

Juge de la High Court of Ireland (Haute Cour, Irlande)

DOCUMENT DE TRAVAIL