

**Affaire C-528/21****Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

26 août 2021

**Jurisdiction de renvoi :**

Fővárosi Törvényszék (Hongrie)

**Date de la décision de renvoi :**

19 juillet 2021

**Partie demanderesse :**

M.D.

**Partie défenderesse :**

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága

Le **Fővárosi Törvényszék** (Cour de Budapest-Capitale, Hongrie), dans le litige opposant **MD** [OMISSIS], partie requérante, à l'**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága** (Direction régionale de Budapest et du comitat de Pest de la direction principale de l'organisme national des étrangers, Hongrie) ([OMISSIS] Budapest [OMISSIS]), partie défenderesse, a rendu l'ordonnance suivante dans le contentieux administratif formé en relation avec la décision [OMISSIS] en matière de police des étrangers.

La juridiction de céans [OMISSIS] défère à la Cour les questions suivantes à titre préjudiciel\* :

1. Faut-il interpréter les articles 5 et 11 de la directive 2008/115/CE et l'article 20 TFUE, lus conjointement aux articles 7, 20, 24 et 47 de la Charte, en ce sens qu'est contraire à ces dispositions une pratique d'un État membre en vertu de laquelle, même dans les procédures recommencées, sur injonction, dans des procédures introduites antérieurement, est ordonnée l'application d'une

\* Ndt : Peut-être, dans les questions, faut-il lire « article 21 » et non « article 20 » de la Charte.

modification de la réglementation, en conséquence de laquelle le ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen de l'Union est placé sous un régime procédural beaucoup plus défavorable, au point de perdre son statut, acquis du fait de la durée de son séjour jusque-là, de personne non susceptible d'être expulsée même pour des raisons tenant à l'ordre public, la sécurité publique et la sécurité nationale, puis, sur la base des mêmes faits et des mêmes raisons de sécurité nationale, de voir rejeter sa demande de carte de séjour permanent et de se voir retirer la carte de séjour qui lui avait été délivrée, puis encore, de se voir imposer une interdiction d'entrée et de séjour, sans que sa situation personnelle et familiale ait été prise en compte dans le cadre d'une quelconque procédure, et en particulier, dans ce contexte, le fait qu'il a également à sa charge un citoyen hongrois mineur, cette décision ayant pour conséquence soit la rupture de l'unité familiale, soit l'obligation pour les citoyens de l'Union membres de la famille du ressortissant d'un pays tiers, parmi lesquels un enfant mineur, de quitter le territoire de l'État membre ?

2. Faut-il interpréter les articles 5 et 11 de la directive 2008/115/CE et l'article 20 TFUE, lus conjointement aux articles 7 et 24 de la Charte, en ce sens qu'est contraire à ces dispositions une pratique d'un État membre en vertu de laquelle la situation personnelle et familiale du ressortissant d'un pays tiers n'est pas examinée avant que soit décidée l'interdiction d'entrée et de séjour, au motif que le séjour du ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen de l'Union constitue une menace réelle, directe et grave pour la sécurité nationale du pays ?

S'il convient de donner une réponse affirmative aux questions 1 ou 2 :

3. Faut-il interpréter les articles 5 et 13 de la directive 2008/115/CE et l'article 20 TFUE, lu conjointement avec les articles 20 et 47 de la Charte, ainsi que le considérant 22 de la directive 2008/115 imposant l'obligation de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale et le considérant 24 de la même directive, qui impose que soient garantis les droits fondamentaux et principes consacrés par la Charte, en ce sens que, si une juridiction nationale, se fondant sur un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, constate que le droit d'un État membre ou la pratique de l'autorité de police des étrangers fondée sur celui-ci est contraire au droit de l'Union, elle peut, dans le cadre de l'examen de la base juridique de la décision d'interdiction d'entrée et de séjour, tenir compte, en tant que droit acquis du requérant dans la présente affaire, du fait que, sous le régime de l'a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (loi I de 2007 relative à l'entrée et au séjour des personnes bénéficiant du droit de libre circulation et de séjour, ci-après la « loi I »), le requérant remplit les conditions nécessaires à l'application de l'article 42, c'est-à-dire avoir séjourné légalement en Hongrie pendant plus de 10 ans, ou bien cette juridiction doit-elle, dans le cadre de l'examen du caractère infondé de la décision d'interdiction d'entrée et de séjour, se fonder, s'agissant d'apprécier la situation personnelle et familiale, sur l'article 5 de la directive 2008/115, à défaut de dispositions en ce

sens dans l'a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, ci-après la « loi II ») ?

4. Une pratique d'un État membre en vertu de laquelle, dans le cadre du contentieux concernant un ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen de l'Union bénéficiant d'un droit de recours, l'autorité de police des étrangers n'exécute pas une décision de justice définitive ordonnant une protection juridictionnelle immédiate contre l'exécution de la décision, en invoquant le fait qu'elle a déjà déposé un signalement relatif à une interdiction d'entrée et de séjour dans le système d'information Schengen (SIS II), avec pour conséquence que le ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen de l'Union n'est pas en mesure d'exercer son droit de recours en personne et d'entrer en Hongrie pendant la durée de la procédure, avant qu'une décision définitive soit prise dans son affaire, est-elle compatible avec le droit de l'Union, et en particulier avec le droit à une voie de recours effective consacré à l'article 13 de la directive 2008/115 et avec le droit à un procès équitable consacré à l'article 47 de la Charte ?

[OMISSIS] [élément de procédure de droit interne]

### **Motivation :**

#### **I. Les antécédents et les faits de l'affaire**

Le requérant, ressortissant serbo-kosovar, est arrivé en Hongrie en 2002, où il vit avec sa mère, sa concubine, citoyenne hongroise, et son enfant mineur, citoyen hongrois né en 2016. Il travaille dans la boulangerie qu'il exploite, possède une boulangerie dans quatre endroits du pays et a également établi son entreprise en Slovaquie, où il dispose d'un titre de séjour pour affaires. Il possède une entreprise, un bien immobilier et des véhicules. Le requérant parle correctement le hongrois, son mode de vie et ses liens familiaux et d'amitié le lient au pays, et il ne veut ni le quitter ni être séparé de sa famille, car cette dernière est à sa charge. La concubine du requérant ne travaille pas et sa mère est à sa charge et il emploie ses deux enfants plus âgés. En outre, il aide également les parents de sa concubine.

Le requérant dispose, depuis le 31 mai 2003, d'un titre de séjour qui a été prolongé à plusieurs reprises. Un permis d'établissement a été délivré au requérant le 28 juillet 2008, qui lui a été retiré par l'autorité de police des étrangers le 27 septembre 2013 au motif que le requérant avait caché qu'il avait deux enfants ressortissants kosovars mineurs et qu'il avait fourni de fausses informations afin d'obtenir un titre de séjour. Par la suite, un titre de séjour a été délivré au requérant, suivi d'une carte de séjour valable jusqu'au 20 mai 2021, compte tenu de son enfant mineur, citoyen hongrois.

Le 12 juin 2018, le requérant a introduit une demande de carte de séjour permanent, qui a été rejetée par l'autorité de premier degré de la défenderesse, par décision [OMISSIS], qui a constaté que le droit de séjour du requérant avait pris fin. Selon la motivation de la décision, le requérant ayant été condamné à une peine d'un an de prison, assortie d'une suspension de deux ans, pour délit de trafic de migrants commis en aidant au franchissement de la frontière sans autorisation, en violation de l'article 218, paragraphe 1, sous a), de la loi IV de 1978 (Code pénal), l'autorité de premier degré a introduit une requête en matière de sécurité nationale. Selon l'Alkotmányvédelmi Hivatal (Office pour la protection de la Constitution), le comportement du requérant constitue une menace réelle, directe et grave pour la sécurité nationale, et c'est pourquoi il doit quitter le pays.

Par la suite, l'autorité de premier degré, par sa décision [OMISSIS] du 27 août 2018, confirmée par la décision de l'autorité de second degré [OMISSIS] du 26 novembre 2018, a constaté que le droit de séjour du requérant avait pris fin. Les autorités saisies de l'affaire ont fondé leurs décisions sur l'avis de l'Office pour la protection de la Constitution, qui a également maintenu sa position antérieure dans la procédure.

La défenderesse, par sa décision [OMISSIS] du 3 janvier 2019, a expulsé le requérant du territoire de la Hongrie vers le territoire du Kosovo et a décidé conjointement d'une interdiction d'entrée et de séjour de cinq ans, décision qu'elle a retiré par décision [OMISSIS] du 18 février 2019, en invoquant l'article 42, paragraphe 1, de la loi I, en ce que, sur la base des documents et pièces du dossier, il ne pouvait être question d'interruption du séjour légal et que, dès lors, sa décision d'expulsion enfreignait les règles de droit.

La troisième chambre du Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest-Capitale, Hongrie), dans son arrêt [OMISSIS] du 28 mai 2019, a annulé la décision [OMISSIS] [du 26 novembre 2018] en étendant les effets de l'annulation à la décision de premier degré et a ordonné à l'autorité de police des étrangers de reprendre la procédure.

Dans les motifs de son arrêt, le Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest-Capitale, Hongrie), invoquant l'arrêt du 19 janvier 1999, Calfa (C-[348/96], EU:C:1999:6), ainsi que l'article 33 de la loi I, soulignait que l'autorité de police des étrangers n'avait pas démontré que les conditions cumulatives de l'article 33 de la loi I (une menace réelle, directe, grave et actuelle) étaient réunies, en ce qu'elle avait fondé sa décision sur la position de l'Office pour la protection de la Constitution, qui n'était pas intervenu dans l'affaire en tant qu'autorité spécialisée. La défenderesse, au-delà de cela, n'avait pas apprécié toutes les circonstances de l'espèce, ce qu'elle aurait dû faire même s'il existait une menace réelle, directe et grave du point de vue de la sécurité publique ou de l'ordre public. La juridiction de céans a ordonné à l'autorité de police des étrangers d'apprécier, dans le cadre de la nouvelle procédure, l'ensemble des circonstances de l'espèce, en sorte que son appréciation satisfasse aux exigences de l'article 33 de la loi I, compte tenu principalement du fait que le requérant et sa

concubine formaient un ménage en Hongrie avec leur enfant mineur, citoyen hongrois.

La défenderesse, par sa décision [OMISSIS], prise à l'issue de la nouvelle procédure, a retiré au requérant sa carte de séjour valable jusqu'au 20 mai 2021, en se fondant sur l'avis de l'Office pour la protection de la Constitution et du Pest Megyei Rendőr-főkapitányság (commissariat principal du comitat de Pest), puisque, selon cet avis, le comportement personnel du requérant représentait une menace réelle, directe et grave pour la sécurité nationale. La défenderesse soulignait également que la nouvelle procédure, compte tenu des modifications de la réglementation intervenues le 1<sup>er</sup> janvier 2019, s'était déroulée sur la base de l'article 94, paragraphe 4, sous b), de la loi I, entrée en vigueur avec l'a 2018. évi CXXXIII. törvény (ci-après la « deuxième loi modificative »), qui est une disposition contraignante qui rend son application obligatoire lorsque les conditions qu'elle prévoit sont réunies.

La défenderesse, en tant qu'autorité agissant en second degré, par sa décision [OMISSIS], a maintenu la décision de premier degré, en invoquant le fait que le comportement du requérant représentait une menace réelle, directe et grave pour la sécurité nationale, l'ordre public et la sécurité publique de la Hongrie, et en soulignant le fait que, en vertu de l'article 87/B, paragraphe 4, de la loi II, elle ne pouvait s'écarter de la position prise par les autorités spécialisées et n'avait pas de marge d'appréciation.

Le Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest-Capitale, Hongrie), saisi d'un recours du requérant, par son arrêt [OMISSIS], a rejeté la demande dudit requérant, en soulignant que, même si la décision de l'autorité de police des étrangers n'était pas fondée sur les dispositions de l'article 33 de la loi I, mais bien, compte tenu des modifications de la réglementation intervenue entretemps, sur l'article 94, paragraphe 4, sous b), de la loi I, puisque cet article devait être appliqué dans les procédures entamées ou recommencées après l'entrée en vigueur de la loi modificative, l'argument du requérant selon lequel l'autorité de police des étrangers n'avait pas fait usage de son pouvoir d'appréciation n'était pas fondé, puisque ladite autorité, en vertu des dispositions relatives au permis d'établissement de la loi II, était tenue solliciter la position de l'autorité spécialisée, dont elle ne pouvait s'écarter et à l'égard de laquelle elle ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation. Dès lors que, s'agissant du requérant, il existait un motif d'exclusion, au sens de l'article 94, paragraphe 4, sous b), de la loi I, les circonstances personnelles invoquées par ledit requérant (membres hongrois du ménage, lieu du travail, mode de vie) étaient dépourvues de pertinence et il n'y avait pas lieu de les examiner, puisque l'autorité de police des étrangers ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation à cet égard.

La Kúria (Cour suprême, Hongrie), dans son arrêt [OMISSIS], a confirmé l'arrêt de la juridiction comme étant fondé, en indiquant que la décision ne pouvait être qualifiée de décision prise dans le cadre d'un pouvoir d'appréciation. Sur la base des documents classifiés formant la base de la position de l'autorité spécialisée, la

Kúria a conclu que les données avancées à l'appui de la prise de position étaient suffisantes pour établir que le séjour du requérant en Hongrie constituait une menace réelle et directe pour la sécurité nationale de la Hongrie, compte tenu de laquelle l'appréciation de la situation personnelle du requérant ne pouvait conduire à une évaluation positive de la demande de ce dernier.

Dans ce contexte, la défenderesse, par la **décision [OMISSIS]**, qui est à la base du présent recours, a pris une décision d'interdiction d'entrée et de séjour pour une période de trois ans à l'encontre du requérant et a placé un signalement relatif à cette interdiction d'entrée et de séjour dans le Système d'information Schengen (SIS II).

La défenderesse, dans la motivation de la décision, après un rappel détaillé des rétroactes de la procédure, indiquait que l'Office pour la protection de la Constitution, dans sa proposition du 30 septembre 2020, recommandait l'expulsion par l'autorité de police des étrangers et l'adoption d'une interdiction d'entrée et de séjour de 10 ans à l'encontre du requérant. La défenderesse notait que le requérant était sorti du territoire de la Hongrie le 24 septembre 2020 et que, dans le cadre de ce franchissement de la frontière, un permis de séjour délivré par les autorités slovaques pour affaires avait également été enregistré. Elle notait également que le requérant ne relevait pas du champ d'application personnel de la loi I, puisque, en vertu de l'article 94, paragraphe 1, de ladite loi, dans les affaires entamées après le 1<sup>er</sup> janvier 2019, c'est la loi II qu'il convenait d'appliquer dans les procédures relatives aux ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens hongrois, et que le requérant devait ainsi être qualifié de ressortissant d'un pays tiers au sens de l'article 2, sous a) de la loi II. Selon la défenderesse, le comportement respectueux de la loi et le respect de la réglementation sur les étrangers l'emportent sur l'intérêt individuel de l'étranger. Le comportement du requérant représente une menace pour la sécurité nationale de la Hongrie et c'est pourquoi, dans le cadre de sa décision, la défenderesse a donné un poids déterminant à la proposition de l'organe de maintien de l'ordre dès lors que, dans le cadre de la procédure, aucune donnée n'a été avancée de nature à remettre en question les considérations de cet organe. Étant donné que l'objectif premier est que la situation nationale ne soit pas mise en péril et menacée, la mesure de protection des intérêts nationaux de la Hongrie, c'est-à-dire l'expulsion du requérant, doit être qualifiée de restriction proportionnée, même après appréciation des circonstances dans lesquelles se trouve le requérant, prescrite dans la réglementation, et même en dépit du titre de séjour valable délivré par les autorités slovaques compétente. C'est pourquoi l'expulsion est intervenue sur la base des articles 43, paragraphe 1, et 44, paragraphe 1, de la loi II, ainsi que de l'article 114, paragraphe 3, sous b), de l'a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. évi (V. 24.) Kormányrendelet [décret du gouvernement 114 (V. 24) de 2007 portant exécution de la loi II de 2007, relative à l'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers, ci-après le « décret du gouvernement »].

**Le requérant**, dans sa requête, invoque le fait que la défenderesse a manqué à ses obligations d'examen approfondi des faits, d'appréciation et de motivation, ainsi qu'aux dispositions citées dans sa décision, en ce que, dans cette décision, elle invoque uniquement la proposition d'une autre administration, sans tenir compte de l'article 45, paragraphe 1, de la loi II, qui prévoit l'appréciation des circonstances personnelles et familiales avant l'adoption d'une décision d'expulsion. Le requérant invoque également l'article 11 de la directive 2008/115/CE, qui impose une obligation d'appréciation en cas de décision d'interdiction d'entrée et de séjour, en sorte que tant la réglementation nationale que la directive exigent que la circonstance fondant la décision ne peut être une nouvelle fois considérée comme une circonstance aggravante dans le cadre de la détermination de la durée.

**La défenderesse** conclut au rejet de la demande en faisant valoir que la décision n'est pas illégale, puisque s'agissant d'adopter cette décision, contrairement à ce que fait valoir le requérant, elle ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation, et qu'il s'agissait d'une décision liée, en vertu des dispositions contraignantes de l'article 43, paragraphe 1, sous c) de la loi II. L'article 43, paragraphe 3, de la loi II et l'article 114, paragraphe 4, sous c), du décret du gouvernement désignent spécifiquement les organes qui formulent la proposition d'interdiction d'entrée et de séjour, parmi lesquels l'Office pour la protection de la Constitution. La défenderesse cite également l'exposé des motifs ministériel concernant cette section de la loi II selon lequel *« Il convient de préciser les règles relatives aux initiatives des organes de maintien de l'ordre concernant l'imposition d'une interdiction d'entrée et de séjour et d'indiquer clairement, par souci de clarté dans l'application de celle-ci, que l'autorité de police des étrangers ne peut aller à l'encontre de la proposition faite par l'organe de maintien de l'ordre ni dans aucun de ses éléments, ni quant au fait de la proposition, ni en ce qui concerne la durée de l'interdiction d'entrée et de séjour. »*

La défenderesse, en ce qui concerne l'article 45, paragraphe 1, de la loi II invoqué par le requérant, indique qu'il n'y a pas lieu d'appliquer cette disposition, puisqu'aucune expulsion n'a été ordonnée à l'encontre du requérant, mais bien une interdiction autonome d'entrée et de séjour. De plus, le requérant ne disposait plus d'un titre de séjour délivré en considération de liens familiaux, la carte de séjour qui lui avait été délivrée ayant été révoquée par une décision définitive, de sorte que, en cas d'expulsion éventuelle, la défenderesse n'aurait pas eu l'obligation légale de procéder à cette appréciation.

## **II. Le droit de l'Union applicable en l'affaire**

### **Article 20 TFUE**

1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;

b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ;

c) le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ;

d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue.

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci.

#### **Article 7 de la Charte**

Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications.

#### **Article [21] de la Charte**

1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

#### **Article 24 de la Charte**

1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.

2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.

### **Article 47 de la Charte**

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter

(...)

### **Directive 2008/115/CE**

Considérant 22 : Conformément à la convention des Nations unies de 1989 relative aux droits de l'enfant, l'« intérêt supérieur de l'enfant » devrait constituer une considération primordiale pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive. Conformément à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la vie familiale devrait constituer une considération primordiale pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive.

Considérant 24 : La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la [Charte].

### **Article 2, paragraphe 1 :**

La présente directive s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre.

### **Article 5**

Lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, les États membres tiennent dûment compte :

- a) de l'intérêt supérieur de l'enfant,
- b) de la vie familiale,
- c) de l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers,

et respectent le principe de non-refoulement.

**Article 11 :**

2. La durée de l'interdiction d'entrée est fixée en tenant dûment compte de toutes les circonstances propres à chaque cas et ne dépasse pas cinq ans en principe. Elle peut cependant dépasser cinq ans si le ressortissant d'un pays tiers constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale.

**Article 13**

1. Le ressortissant concerné d'un pays tiers dispose d'une voie de recours effective pour attaquer les décisions liées au retour visées à l'article 12, paragraphe 1, devant une autorité judiciaire ou administrative compétente ou une instance compétente composée de membres impartiaux et jouissant de garanties d'indépendance.

2. L'autorité ou l'instance visée au paragraphe 1 est compétente pour réexaminer les décisions liées au retour visées à l'article 12, paragraphe 1, et peut notamment en suspendre temporairement l'exécution, à moins qu'une suspension temporaire ne soit déjà applicable en vertu de la législation nationale.

(...)

**III. Le droit hongrois applicable en l'affaire**

**Article 33 de la loi I**

Le droit d'entrée et de séjour des personnes relevant du champ d'application de la présente loi ne peut être restreint, conformément au principe de proportionnalité, que sur la base d'un comportement personnel de l'intéressé qui représente une menace réelle, directe et grave pour l'ordre public, la sécurité publique, la sécurité nationale ou la santé publique.

**Article 42 de la loi I :**

1) L'expulsion au titre de la police des étrangers ne peut être ordonnée à l'encontre d'un ressortissant d'un État membre de l'EEE ou d'un membre de sa famille qui

a) séjourne légalement depuis plus de dix ans sur le territoire de la Hongrie,

b) est mineur, sauf si l'expulsion se fait dans l'intérêt du mineur.

**Article 17 de la deuxième loi modificative, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019**

La loi I est complétée au moyen de l'article 94 suivant :

« 1) Dans les procédures relatives aux ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens hongrois entamées ou recommencées après l'entrée en vigueur de l'az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (loi CXXXIII de 2018 portant modification de certaines lois ayant pour objet la migration et de certaines lois complémentaires, ci-après la "deuxième loi modificative"), il y a lieu d'appliquer les dispositions de la loi II.

2) Les ressortissants de pays tiers qui disposent, en tant que membre de la famille d'un citoyen hongrois, d'une carte de séjour ou d'une carte de séjour permanent, délivrées avant l'entrée en vigueur de la deuxième loi modificative et en cours de validité au moment de l'entrée en vigueur de la deuxième loi modificative, obtiennent, lorsqu'ils en formulent la demande avant l'expiration de la date de validité de leur carte de séjour ou de leur carte de séjour permanent, un permis d'établissement national sans que soient examinées les conditions de l'article 33, paragraphe 1, sous a) et b), et de l'article 35, paragraphes 1 et 1a, de la loi II, sauf si :

a) afin d'obtenir une carte de séjour ou une carte de séjour permanent, le ressortissant d'un pays tiers a fourni de fausses informations ou de fausses données de fait à l'autorité de police des étrangers,

b) le lien familial sur la base duquel la carte de séjour a été délivrée a été créé en vue d'obtenir le droit de séjour,

c) il existe, en relation avec l'établissement, des motifs d'exclusion au sens de l'article 33, paragraphes 1, sous c), et 2, de la loi II,

d) le ressortissant de pays tiers a un casier judiciaire et n'est pas exempt des conséquences défavorables liées à un casier judiciaire,

e) le mariage avec le citoyen hongrois a pris fin, autrement qu'en raison du décès du conjoint, dans les trois ans suivant la délivrance de la carte de séjour ou de la carte de séjour permanent, ou les droits de garde des parents ressortissants d'un pays tiers du membre de la famille ont pris fin,

f) il n'existe pas de cohabitation effective avec le citoyen hongrois,

g) le ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen hongrois a quitté le territoire hongrois depuis plus de six mois, ou

h) le conjoint du citoyen hongrois, dans le cas d'une carte de séjour ou d'une carte de séjour permanent délivrée en considération des liens familiaux du ressortissant d'un pays tiers, a quitté le territoire hongrois avec l'intention de s'installer à l'étranger.

3) En ce qui concerne le paragraphe 2, sous c), les autorités spécialisées désignées doivent être contactées, conformément aux règles de la loi II sur la délivrance d'un permis d'établissement, en vue de demander un avis d'expertise.

4) La carte de séjour ou la carte de séjour permanent d'un ressortissant d'un pays tiers disposant d'une carte de séjour ou d'une carte de séjour permanent en cours de validité en tant que membre de la famille d'un citoyen hongrois doit être retirée

a) dans les cas définis au paragraphe 2, sous a), b) et f) à h),

b) si le séjour du ressortissant d'un pays tiers porte atteinte à l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale de la Hongrie.

5) Dans les questions d'expertise définies au paragraphe 4, sous b), les autorités spécialisées désignées doivent être contactées, conformément aux règles de la loi II sur la délivrance d'un permis d'établissement, en vue de demander un avis d'expertise.

6) Si le membre de la famille ressortissant d'un pays tiers d'un citoyen hongrois dispose d'une carte de séjour en cours de validité ou d'une carte de séjour permanent en cours de validité et ne peut pas obtenir un permis d'établissement national, il peut demander la délivrance d'un titre de séjour conformément aux règles générales de la loi II.

7) Le membre de la famille ressortissant d'un pays tiers d'un citoyen hongrois peut introduire une demande d'établissement CE selon les règles générales de la loi II pendant la durée de validité de sa carte de séjour ou de sa carte de séjour permanent. »

**Article 43 de la loi II :**

Paragraphe 1, sous c) : L'autorité de police des étrangers prononce une interdiction autonome d'entrée et de séjour à l'encontre du ressortissant d'un pays tiers séjournant dans un lieu inconnu ou à l'étranger, dont l'entrée et le séjour portent atteinte ou mettent en péril la sécurité nationale, la sécurité publique ou l'ordre public.

Paragraphe 3 : L'initiative de l'interdiction autonome d'entrée et de séjour pour le motif énoncé au paragraphe 1, sous c), et l'expulsion au titre de la police des étrangers pour le motif énoncé au paragraphe 2, sous d), peut également être prise par les organes de maintien de l'ordre désignés dans le décret du gouvernement, dans leur propre sphère de compétence, en vue d'accomplir les missions liées à la protection des intérêts définis dans la loi. Si l'interdiction autonome d'entrée et de séjour et l'expulsion au titre de la police des étrangers sont prononcées pour les motifs visés au paragraphe 1, sous c), et au paragraphe 2, sous d), respectivement, les organes de maintien de l'ordre désignés dans le décret du gouvernement, dans les cas affectant leurs missions et leurs compétences, formulent une proposition quant à la durée de l'interdiction d'entrée et de séjour. L'autorité de police des étrangers ne peut s'écarter du contenu de la proposition.

#### **Article 44 de la loi II :**

1) La durée de l'interdiction autonome d'entrée et de séjour au titre de l'article 43, paragraphe 1, sous a) et b), est alignée sur la durée de l'obligation ou de l'interdiction sur laquelle se fonde la décision. La durée de l'interdiction autonome d'entrée et de séjour au titre de l'article 43, paragraphe 1, sous c) à f), est définie par l'autorité de police des étrangers qui prend la décision et est d'une durée maximale de trois ans au plus, susceptible d'être prolongée le cas échéant de trois années supplémentaires au maximum. Il est immédiatement mis fin à l'interdiction d'entrée et de séjour si le motif pour lequel elle a été prononcée a disparu.

#### **Article 45 de la loi II :**

1) Avant d'adopter une décision d'expulsion au titre de la police des étrangers d'un ressortissant d'un pays tiers disposant d'un titre de séjour en considération de ses liens familiaux, l'autorité de police des étrangers prend en considération les aspects suivants :

a) la durée du séjour ;

b) l'âge et la situation familiale du ressortissant d'un pays tiers et les éventuelles conséquences de son expulsion pour les membres de sa famille ;

c) les liens du ressortissant d'un pays tiers avec la Hongrie ainsi que l'absence de relations avec son pays d'origine.

#### **IV. Motifs qui rendent nécessaires le renvoi préjudiciel**

Dès lors que, selon la jurisprudence de la Cour dans son arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335), une disposition de droit de l'Union doit faire l'objet d'une interprétation par la Cour si la règle en cause ne satisfait pas aux exigences de l'acte clair ou de l'acte éclairé, c'est-à-dire si la question posée est pertinente, que la disposition de droit communautaire en cause n'a pas encore fait l'objet d'une interprétation par la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire n'est pas évidente au point d'exclure tout doute raisonnable, la juridiction de ceans examinera d'abord si les conditions dans lesquelles il convient de se tourner vers la Cour sont réunies.

Il convient tout d'abord de noter que la situation à l'origine de la procédure est le rejet par la défenderesse d'une demande de carte de séjour permanente présentée en Hongrie, sur la base de la loi I, [par un ressortissant d'un pays tiers] disposant d'une carte de séjour de ressortissant d'un pays tiers, qui séjourne légalement en Hongrie depuis près de 20 ans, en tant que membre de la famille d'un citoyen hongrois, [et qui est à la fois] ascendant d'un citoyen hongrois mineur et concubin d'un citoyen hongrois, puis le retrait, sur la base de modifications de la réglementation, de la carte de séjour qui lui a été délivrée, suivi à son tour d'une

décision interdiction d'entrée et de séjour, pour des raisons de sécurité nationale, à l'encontre du ressortissant d'un pays tiers – ce dernier ne séjournant pas en Hongrie au moment où la décision a été prise.

Selon les termes de l'article 3, paragraphe 1, 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], « [cette] directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2), qui l'accompagnent ou le rejoignent ».

En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, le ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen de l'Union séjournant dans son propre État membre ne peut en tirer un droit dérivé puisque, conformément à une jurisprudence constante de la Cour également exprimée dans son arrêt du 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862), « la directive 2004/38 vise à faciliter l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres conféré directement aux citoyens de l'Union par l'article 21, paragraphe 1, TFUE et à renforcer ce droit » [point 31]. La Cour y indiquait cependant également que « ladite directive n'a pas vocation à régir le séjour d'un citoyen de l'Union dans l'État membre dont celui-ci possède la nationalité. Par conséquent, eu égard à la jurisprudence rappelée au point 32 du présent arrêt, elle n'a pas non plus vocation à conférer, sur le territoire de ce même État membre, un droit de séjour dérivé aux membres de la famille de ce citoyen, ressortissants d'un État tiers (...). (...) un droit de séjour dérivé en faveur d'un ressortissant d'un État tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, [n'est reconnu par la Cour], en principe, que lorsqu'il est nécessaire pour assurer l'exercice effectif par ce citoyen de sa liberté de circulation. La finalité et la justification d'un tel droit dérivé se fondent donc sur la constatation selon laquelle le refus de sa reconnaissance serait de nature à porter atteinte, notamment, à cette liberté ainsi qu'à l'exercice et à l'effet utile des droits que le citoyen de l'Union concerné tire de l'article 21, paragraphe 1, TFUE » [points 37 et 48].

Il convient de noter que le requérant ressortissant d'un pays tiers a exercé son droit à la libre circulation car il disposait d'un titre de séjour pour affaires en Slovaquie, mais que les membres, citoyens hongrois, de la famille du requérant, un enfant mineur et sa concubine, n'ont quant à eux pas exercé leur droit à la libre circulation au sein de l'Union et que, par conséquent, en vertu de la jurisprudence de la Cour, le requérant, en tant que ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen hongrois ne peut fonder un droit de séjour dérivé ni directement sur la directive 2004/38 ni sur l'article 21 TFUE.

En vertu de la décision de la défenderesse qui fait l'objet de la présente procédure, une interdiction d'entrée et de séjour a été prononcée à l'encontre du requérant qui, selon la juridiction de céans, doit être considérée comme une interdiction

d'entrée au sens de l'article 11 de la directive 2008/115, en relation avec laquelle la Cour a déjà jugé que cette directive ne s'applique qu'au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et ne vise pas à harmoniser toutes les règles des États membres en matière de séjour des étrangers.

Compte tenu cependant du fait que, en vertu de l'article 85, paragraphe 3, sous b), de l'a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (loi I de 2017 sur la procédure contentieuse administrative, ci-après le «code de procédure administrative contentieuse»), la juridiction de céans doit examiner d'office, dans le cadre du contentieux, si la défenderesse a fondé l'acte administratif sur des dispositions réglementaires qui ne sont pas applicables, ce constat ayant pour conséquence l'annulation de l'acte attaqué, la juridiction de céans doit examiner d'office l'applicabilité des règles formant la base de la décision, même à défaut de demande en ce sens. Dès lors que la défenderesse a fondé sa décision sur les articles 43 et 44 de la loi II, à l'encontre de quoi le requérant fait grief à la défenderesse de n'avoir pas pris en considération l'article 45 de ladite loi II, l'examen de la juridiction de céans doit s'étendre non seulement à l'applicabilité de ces dispositions dans le contexte du droit de l'Union, mais également aux modifications de la réglementation qui prévoient que lesdites dispositions s'appliquent à un ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen de l'Union.

En vue de répondre aux questions soulevées, la juridiction de céans estime nécessaire de présenter une évolution des règles de l'État membre sur le séjour des étrangers, c'est-à-dire de rappeler le contexte juridique pertinent, ne serait-ce que parce que les différents statuts qui rendent possibles les droits différents et toujours plus nombreux accordant le droit à la libre circulation et à la liberté de séjour sont bâtis les uns sur les autres.

Le législateur hongrois a transposé la directive 2004/38/CE, le 15 janvier 2007, au moyen de [la loi I], de façon à étendre le champ d'application personnel, en dehors des citoyens de l'Union, aux ressortissants des États membres de l'EEE et de la Suisse, ainsi qu'aux membres qui ne disposent pas de la nationalité hongroise de la famille de citoyens hongrois n'ayant pas exercé leur droit de libre circulation. En tant que telle, la loi I, telle qu'en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, permettait aux ressortissants de pays tiers dont un membre de la famille est un citoyen hongrois n'ayant pas exercé son droit de libre circulation de séjourner en Hongrie dans les mêmes conditions que les ressortissants de pays tiers membres de la famille de ressortissants des États membres de l'EEE bénéficiant du droit de libre circulation conformément aux règles prévues dans la directive 2004/38/CE.

Selon l'exposé des motifs de la loi I, « [p]our les membres de la famille des citoyens hongrois – à quelques exceptions près – le droit communautaire n'impose aucune obligation de légiférer, mais le principe de l'égalité de traitement, appréhendé comme une valeur fondamentale par l'Union européenne, ainsi que l'avis de la Commission européenne vont dans le sens d'un intérêt fondamental pour les États membres de ne pas discriminer les membres de la

*famille de leurs propres ressortissants. Il va de soi que la République hongroise n'a pas intérêt à ce que ses citoyens et les membres de leur famille soient traités sans raisons de manière moins favorable, et c'est pourquoi une modification des règles pertinentes est souhaitable pour que les membres de la famille de citoyens hongrois ne soient pas désavantagés par rapport aux membres de la famille de ressortissants des États membres de l'EEE. Les membres de la famille des citoyens hongrois ne relèvent pas du champ d'application de la directive. »*

Cette réglementation a eu pour résultat que le législateur a régi par deux lois distinctes l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, à savoir dans la loi II, s'agissant de l'entrée et du séjour des ressortissants de pays tiers n'ayant pas de membre de la famille citoyen hongrois ou ressortissant d'un État membre de l'EEE, et dans la loi I, s'agissant de l'entrée et du séjour des ressortissants de pays tiers ayant un membre de la famille citoyen hongrois ou ressortissant d'un État membre de l'EEE.

Au moyen de la deuxième loi modificative, publiée dans le Magyar Közlöny du 21 décembre 2018, le législateur hongrois, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019, a exclu les ressortissants de pays tiers ayant un citoyen hongrois parmi les membres de sa famille du champ d'application de la loi I et a rendu applicable à leur entrée et leur séjour les règles de la loi II qui, contrairement à la situation antérieure, règlent de la même manière l'entrée et le séjour de ces ressortissants que l'entrée et le séjour de ceux n'ayant pas de membre de la famille citoyen hongrois ou ressortissant d'un État membre de l'EEE.

Comme l'indique l'exposé des motifs de la deuxième loi modificative, « *[u]n changement majeur dans la réglementation est que les ressortissants de pays tiers membres de la famille de citoyens hongrois ne bénéficient désormais plus du droit de circuler et de séjourner librement, mais seront soumis aux règles générales applicables aux ressortissants de pays tiers, en conformité avec les dispositions des autres États membres de l'Union. »*

L'article 17 de la deuxième loi modificative a pour effet que cette modification de la réglementation est rendue applicable de façon telle que l'application des dispositions de la loi II a été imposée dans les procédures entamées ou recommencées après l'entrée en vigueur de la loi modificative et que, pour les ressortissants d'un pays tiers membres de la famille qui disposent d'une carte de séjour ou d'une carte de séjour permanent délivrées avant l'entrée en vigueur de la deuxième loi modificative et en cours de validité au moment de l'entrée en vigueur de cette deuxième loi modificative, il a été rendu possible d'introduire une demande de permis d'établissement national, la loi imposant en outre le retrait de la carte de séjour ou de la carte de séjour permanent sur la base de conditions plus sévères que celles des règles antérieurement applicables de la loi I, en particulier dans le cas où le séjour du ressortissant d'un pays tiers porte atteinte à l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale de la Hongrie.

Il en découle que, s'agissant des procédures entamées avant l'entrée en vigueur de la deuxième loi modificative, au titre de la loi I, sur la base de demandes de délivrance ou de prolongation de cartes de séjour ou de cartes de séjour permanent, dans les procédures recommencées sur injonction d'une juridiction, la défenderesse, passant outre les instructions données par la juridiction pour la nouvelle procédure, met fin à la procédure en invoquant l'absence d'objet ou, comme ce fut le cas dans la présente affaire, suit, pour la procédure recommencée concernant le retrait de la carte de séjour, non pas les règles de l'article 33 de la loi I mais celles de son article 94, paragraphe 4, introduit par la deuxième loi modificative.

À la suite de ces décisions, des parties qui séjournent en Hongrie depuis longtemps, qui disposent souvent d'une carte de séjour leur donnant droit au séjour permanent ou qui engagent une telle procédure, sont contraintes de déposer leur demande de titre de séjour sur la base de la loi II, dont le lieu d'introduction est, en règle générale, le pays de leur nationalité ou bien, comme conséquence du retrait de la carte de séjour pour des raisons de sécurité nationale, en cas d'exécution immédiate de l'expulsion ordonnée pour des raisons de sécurité nationale, les membres de la famille disposant de la citoyenneté de l'Union doivent eux-aussi quitter le pays, puisque, à défaut, l'unité de la famille est rompue, et cette situation semble être permanente, puisque le motif lié à la sécurité nationale [qui] existait est un motif d'exclusion même s'agissant de la délivrance d'un visa.

Une conséquence non négligeable de la modification précitée de la réglementation est également que les conditions d'expulsion d'un membre de la famille d'un citoyen hongrois, séjournant depuis longtemps en Hongrie, qui relèvent désormais du régime procédural de la loi II, ont également été modifiées dans un sens défavorable car, alors que l'article 33 de la loi I ne permettait l'expulsion que de façon limitée, son article 42, paragraphe 1, sous a), interdisait même l'expulsion au titre de la police des étrangers à l'encontre d'un membre de la famille séjournant légalement sur le territoire de la Hongrie depuis plus de dix ans. Par contre, l'expulsion ordonnée sous le régime de la loi II pour des motifs de sécurité nationale, de sécurité publique ou d'ordre public est devenue une décision liée, à l'exclusion de tout pouvoir d'appréciation, c'est-à-dire sans aucune prise en considération des circonstances familiales ou personnelles du ressortissant d'un pays tiers, situation dans laquelle, en dépit de nombreuses décisions de la Cour adoptées en cette matière et applicables de manière contraignante, la jurisprudence établie a également joué un rôle, car la juridiction, faisant abstraction des décisions de la Cour, s'est référée uniquement à la réglementation hongroise et aux décisions de la Kúria (Cour suprême, Hongrie) fondées principalement sur celle-ci, sans examiner sa conformité avec les normes du droit de l'Union.

En ce qui concerne les circonstances qu'il convient d'examiner avant que soit ordonnée une expulsion, sur lesquelles portent la deuxième question, la Cour a rendu de nombreuses décisions, parmi lesquelles il convient de mettre en évidence l'arrêt du 11 mars 2021, État belge (Retour du parent d'un mineur) (C-112/20, EU:C:2021:197), qui présente une importante similitude avec la présente affaire et

dans lequel la Cour indique que *« l'article 5 de la directive 2008/115, lu en combinaison avec l'article 24 de la Charte, doit être interprété en ce sens que les États membres sont tenus de prendre dûment en compte l'intérêt supérieur de l'enfant avant d'adopter une décision de retour, assortie d'une interdiction d'entrée, même lorsque le destinataire de cette décision est non pas un mineur, mais le père de celui-ci »*.

Ces arrêts, cependant, en dépit de la similitude entre les faits, n'ont pas du tout été appliqués dans la jurisprudence hongroise, car, se fondant sur une législation exigeant que la proposition des organes de sécurité nationale ou l'avis d'une autorité spécialisée aient un caractère contraignant, l'autorité de police des étrangers et les tribunaux font abstraction de l'examen de la situation familiale et personnelle et de l'appréciation des circonstances mises au jour à cet égard, en invoquant le fait que, lorsqu'il existe un motif de sécurité nationale, une décision ayant pour objet le statut est une décision liée.

La jurisprudence de la Kúria (Cour suprême, Hongrie) n'est pas unanime sur cette question, puisque ladite Kúria, dans son arrêt [OMISSIS] rendu dans l'affaire concernant le retrait de la carte de séjour du requérant, qui a également valeur de précédent pour les juridictions, a souligné la nature liée de la décision de la défenderesse [OMISSIS], alors que, par contre, dans son arrêt [OMISSIS], rendu sur la base de faits identiques, la Kúria, se référant à la directive 2004/38/CE, a imposé l'appréciation non seulement des circonstances personnelles et des liens familiaux, mais également du contexte positif [OMISSIS].

La juridiction de céans ne conteste pas que les dispositions du TFUE relatives à la citoyenneté de l'Union ne confèrent pas un droit autonome aux ressortissants de pays tiers, puisque les droits éventuellement conférés à ces ressortissants ne sont en effet pas des droits propres des ressortissants précités mais des droits dérivés des droits dont jouissent les citoyens de l'Union, dont la finalité et la justification se fondent sur la constatation que la non-reconnaissance de ces droits pourrait affecter, entre autres, la libre circulation des citoyens de l'Union. Ce qui est également clair, c'est que le contenu de ce droit secondaire est plus restreint que celui du droit primaire, puisque, comme l'a indiqué la Cour, le refus d'accorder un droit de séjour à un ressortissant d'un pays tiers n'est susceptible de mettre en cause l'effet utile de la citoyenneté de l'Union que s'il existe, entre ce ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'Union, membre de sa famille, une relation de dépendance telle qu'elle aboutirait à ce que ce dernier soit contraint d'accompagner le ressortissant d'un pays tiers membre de sa famille et de quitter le territoire de l'Union, bien que, comme l'indique la Cour dans son arrêt du 8 mai 2018, *K. A. e.a. (Regroupement familial en Belgique) (C-82/16, EU:C:2018:308)*, *« il existe des situations très particulières dans lesquelles, en dépit du fait que le droit secondaire relatif au droit de séjour des ressortissants de pays tiers n'est pas applicable et que le citoyen de l'Union concerné n'a pas fait usage de sa liberté de circulation, un droit de séjour doit néanmoins être accordé à un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille dudit citoyen, sous peine de méconnaître l'effet utile de la citoyenneté de l'Union, si, comme conséquence*

*du refus d'un tel droit, ce citoyen se voyait obligé, en fait, de quitter le territoire de l'Union pris dans son ensemble, en le privant ainsi de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par ce statut » (point 51).*

Compte tenu des considérations qui précèdent, la juridiction de céans nourrit des doutes quant à la question de savoir si, s'agissant des membres de la famille de citoyens hongrois, qui séjournent depuis très longtemps en Hongrie (18 ans dans la présente affaire, mais parfois vingt ou trente ans), le contenu de la modification ainsi que ses modalités d'application satisfont à l'exigence du respect du droit conféré aux citoyens de l'Union par l'article 20 TFUE et aux articles 7, 20<sup>\*</sup>, 24 et 47 de la Charte, dès lors que, selon la position de la juridiction de céans, cette modification de la réglementation et ses modalités d'application ont fait prendre une direction totalement différente au droit fondamental conféré par le TFUE aux citoyens de l'Union, qui est de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, ainsi qu'au respect du droit dérivé des ressortissants de pays tiers membres de leur famille, découlant de ce droit primaire, qui comporte également le droit de libre circulation et de libre séjour.

Ces doutes sont renforcés par la position exprimée par la Cour dans son arrêt K. A. e.a. (Regroupement familial en Belgique), selon laquelle *« l'article 20 TFUE s'oppose à des mesures nationales, y compris des décisions refusant le droit de séjour aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union, qui ont pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut. (...) En effet, il serait contraire à l'objectif poursuivi par l'article 20 TFUE de contraindre le ressortissant d'un pays tiers à quitter, pour une durée indéterminée, le territoire de l'Union afin d'obtenir la levée ou la suspension de l'interdiction d'entrée sur ce territoire dont il fait l'objet sans qu'il ait été vérifié, au préalable, s'il n'existe pas, entre ledit ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'Union, membre de sa famille, une relation de dépendance telle qu'elle contraindrait ce dernier d'accompagner le ressortissant d'un pays tiers dans son pays d'origine, alors même que, précisément en raison de cette relation de dépendance, un droit de séjour dérivé devrait, en principe, être reconnu audit ressortissant d'un pays tiers en vertu de l'article 20 TFUE. (...) l'article 3, point 6, et l'article 11, paragraphe 3, de la directive 2008/115 ne sont pas de nature à remettre en cause une telle conclusion » (points [49,] 58 [et 59])*

En introduisant la procédure préjudicielle, la juridiction de céans a également tenu compte du fait que la Cour n'est pas compétente pour contrôler la compatibilité du droit national avec le droit de l'Union, ainsi que du fait que, lorsque le droit national est contraire au droit de l'Union, le juge national doit écarter ce droit national, conformément au principe de primauté du droit de l'Union.

Dès lors que la présente chambre de la juridiction de renvoi, en ce qui concerne les procédures recommencées, a jugé contraire au droit de l'Union la disposition

\* Ndt : Peut-être faut-il lire « 21 ».

entrée en vigueur de la deuxième loi modificative, elle l'a donc écartée, conformément au principe de primauté du droit de l'Union, et, en outre, dans deux contentieux dont elle a été saisie (dans ses arrêts [OMISSIS] du 30 avril 2020 et [OMISSIS] du 28 mai 2020), elle a ordonné à la défenderesse d'entamer une nouvelle procédure dans des termes selon lesquels, dans la partie du dispositif dont la mise en œuvre peut faire l'objet d'une procédure exécution forcée, l'arrêt impose la délivrance d'une carte de séjour par la défenderesse conformément à la loi I. La jurisprudence de cet arrêt a été suivie par plusieurs juges, mais il convient de constater, au vu du contenu des arrêts de la Kúria (Cour suprême, Hongrie) prononcés depuis lors, que cette dernière n'a pas jugé contraire au droit de l'Union la législation qui prévoit l'application dans les affaires en cours des règles ainsi modifiées, et il n'est dès lors pas possible, dans la présente affaire, d'écarter le droit national, puisque c'est ladite Kúria, qui n'a pas jugé contraire au droit de l'Union la législation nationale entrée en vigueur avec l'article 17 de la deuxième loi modificative, qui est appelée à statuer sur un [éventuel] pourvoi formé contre cet arrêt [OMISSIS].

Il convient, en somme, de constater que la modification de la législation exposée ci-dessus a eu pour résultat de changer fondamentalement tant le statut de membre de la famille d'un citoyen de l'Union que le régime procédural qui s'y rapporte et, par conséquent, de faire reposer sur nouvelle base juridique la décision d'interdiction d'entrée et de séjour, et c'est pourquoi, selon la juridiction de céans, l'interprétation des circonstances et du contenu de la modification au regard du droit de l'Union a une incidence incontestable sur l'issue du litige au principal, mais l'affaire ne peut être tranchée sans une procédure préjudicielle, car la jurisprudence de la Kúria en la matière, qui a valeur de précédent\*, du fait des dispositions [du code de procédure] contraignantes pour les juridictions, détermine l'application du droit national en cas de pourvoi. Compte tenu de tout cela, il est satisfait à la condition de l'introduction d'une procédure préjudicielle qui est que la question soit pertinente, c'est-à-dire qu'une décision différente puisse être prise sur le fond de l'affaire en cas de réponse à la question favorable au requérant.

La juridiction de céans a également examiné si les dispositions en cause avaient fait l'objet d'une interprétation par la Cour, c'est-à-dire si une juridiction hongroise avait introduit une procédure préjudicielle concernant ces dispositions dans le même sens que dans la présente affaire, et elle a constaté à cet égard qu'aucune initiative de ce type n'avait été prise concernant le changement de législation exposé ci-dessus, qui fait l'objet de la question 1, de sorte que la Cour n'a pas pu non plus se prononcer sur cette question. On peut faire le même constat en ce qui concerne la question 4, relative à l'absence de mise à exécution par la défenderesse de l'ordonnance imposant la protection juridictionnelle immédiate.

En ce qui concerne la question 2, la Cour a adopté de nombreuses décisions ayant la nature de précédents dans des arrêts dans lesquelles elle interprète

\* Ndt : Au sens du droit anglo-saxon.

l'article 20 TFUE et les dispositions de la directive 2008/115/CE, non pas, toutefois, en relation avec une décision d'interdiction d'entrée et de séjour, comme celle qui fait l'objet de la présente affaire, ni non plus sur la base du contexte et de la pratique juridiques qui forment le fondement de cette décision, mais sur la base d'autres aspects du droit primaire et secondaire de l'Union. La jurisprudence citée ne peut être appliquée par analogie à la présente affaire à l'encontre de la jurisprudence nationale qui s'est développée, et cela d'autant moins que les droits dérivés des membres ressortissants de pays tiers de la famille de citoyens de l'Union ont été développés par la Cour au moyen de l'interprétation du droit de l'Union.

Une question particulière qui se pose dans la présente affaire est celle de savoir si l'article 45, paragraphe 1, de la loi II invoqué par le requérant a vocation à s'appliquer dans la présente affaire, puisque cette disposition ne prévoit l'examen des circonstances personnelles et familiales qu'avant l'adoption d'une décision d'expulsion et uniquement dans le cas des ressortissants de pays tiers disposant d'une carte de séjour en considération de leurs liens familiaux, et que, s'agissant de l'examen d'une décision d'interdiction d'entrée et de séjour ou s'agissant des ressortissants de pays tiers qui ne disposent pas d'un titre de séjour du fait du retrait de leur carte de séjour, la loi II ne contient aucune disposition, et ainsi qu'en pratique, il n'existe aucune disposition de droit national sur la base de laquelle il pourrait être procédé à cette appréciation, en sorte que le requérant, en tant que ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen de l'Union, se trouve dans une situation moins favorable non seulement que celle des ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui a fait usage de son droit à la libre circulation mais aussi que celle de ceux qui ne sont pas membres de la famille d'un citoyen de l'Union, puisque leur situation est régie par les directives transposées par la loi II mais du champ d'application desquelles les ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un citoyen de l'Union ne relèvent pas (par exemple, la directive sur le séjour de longue durée, la directive sur le regroupement familial, la directive sur les chercheurs, la directive sur la carte bleue, etc.), et dès lors, s'agissant de statuer sur cette question, une interprétation de la Cour est nécessaire sur l'article 5 de la directive 2008/115 ainsi que sur les droits et libertés fondamentaux conférés par les sources de droit primaire.

Par sa troisième question, la juridiction de céans voudrait obtenir une réponse à la question de savoir si, en l'absence de réglementation spécifique dans l'État membre, dans la mesure où il convient de donner une réponse affirmative à la question 1 ou à la question 2, c'est-à-dire dans la mesure où [les éléments qui y sont exposés] sont en contradiction avec le droit de l'Union, il peut être tenu compte de l'article 42, paragraphe 1, de la loi I, qui s'appliquait au requérant jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019, puisque les conditions qui y sont énoncées étaient déjà remplies par le requérant sous l'empire de la loi I, ainsi qu'à la question de savoir, si la directive 2008/115 doit être interprétée en ce sens que, si une décision d'interdiction d'entrée et de séjour autonome a été prise, il n'est pas nécessaire d'apprécier si les conditions prévues à l'article 5 de la directive 2008/115/CE sont

remplies, en ce que, du fait de la transposition incorrecte de cette directive dans la loi II, la juridiction de céans, s'agissant de procéder à son appréciation dans le cadre de la décision d'interdiction d'entrée et de séjour, peut écarter le droit national et fonder sa décision directement sur cette directive 2008/115/CE.

Ce dilemme juridique est, selon la juridiction de céans, conforté par le fait qu'à la suite de la modification de la réglementation entrée en vigueur avec la deuxième loi modificative, la défenderesse, en dépit de son argumentation selon laquelle, à la suite de la modification de la réglementation, les dispositions de la loi I ne trouvaient déjà plus à s'appliquer au requérant, a elle-même pris une décision, la décision [OMISSIS] du 18 février 2019, dans laquelle, en se référant à l'article 42, paragraphe 1, de la loi I, elle indiquait que le requérant ne pouvait déjà plus faire l'objet d'une expulsion, puisqu'il remplissait la condition excluant cette expulsion, définie à l'article 42, paragraphe 1, de la loi I, d'un séjour légal de plus de dix ans.

Étant donné que la jurisprudence fondée sur les règles de droit de l'État membre pointe en ce sens que, lorsqu'il existe un motif lié à la sécurité nationale, il n'y a pas lieu de prendre en considération d'autres circonstances, que ce soit lors de l'examen d'une demande, quelle qu'elle soit, ou dans le cadre d'une mesure de l'autorité appliquée dans une procédure initiée d'office, laquelle tendance prévaut notamment dans les décisions ayant pour objet une expulsion et/ou une interdiction d'entrée et de séjour autonome, et qu'en outre, en ce qui concerne la nécessité d'examiner les conditions prévues par le droit de l'Union, il existe des différences significatives entre les décisions des différentes juridictions, lesquelles différences peuvent également être constatées dans les arguments des parties, et cela semble conforter le fait que, en ce qui concerne les droits dérivés acquis en considération d'un citoyen de l'Union, la pratique de l'État membre qui prévaut dans l'application du droit par l'autorité de police des étrangers et par les juridictions nationales ne satisfait pas aux critères de la doctrine de l'acte clair établie dans l'arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335), et c'est pourquoi il est également satisfait, dans la présente affaire, à la condition d'introduction d'une demande de décision préjudicielle posée dans cet arrêt, en ce que l'application correcte du droit communautaire, du fait de la pratique en matière d'application du droit dans l'État membre, n'apparaît pas à ce point clair qu'elle permettrait d'écarter tout doute raisonnable.

Pour les raisons exposées ci-dessus, la juridiction de céans a estimé qu'une réponse aux questions posées était nécessaire, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, car une décision préjudicielle sur celles-ci est la condition de base pour que la juridiction de céans puisse se prononcer dans cette affaire [OMISSIS]. [éléments de procédure de droit interne]

Budapest, le 19 juillet 2021

[Signatures]

### **Demande de procédure préjudicielle d'urgence**

**La juridiction de céans demande à la Cour de bien vouloir statuer sur la présente demande de décision préjudicielle dans le cadre de la procédure préjudicielle d'urgence prévue à l'article 107 de son règlement de procédure.**

À titre de motif de sa demande, la juridiction de céans voudrait faire valoir que le requérant, avant même que la décision de la défenderesse soit adoptée, avait franchi la frontière hungaro-croate, le 24 septembre 2020, dans le cours de la procédure de police des étrangers, et qu'ainsi, compte tenu de ce fait, aucune décision d'expulsion n'a été prise à son encontre, mais seulement une décision d'interdiction autonome d'entrée et de séjour. Dès lors que le signalement concernant l'interdiction d'entrée et de séjour a été déposé dans le SIS II au moment où la décision a été prise, il s'ensuit que le demandeur n'a pas pu retourner en Hongrie depuis lors. Il a encore pu entrer en Autriche, où il séjourne désormais, compte tenu en particulier de ce que, selon la version du requérant, la défenderesse n'a pas mis à exécution l'ordonnance définitive de la juridiction ordonnant la protection juridictionnelle immédiate.

L'enfant mineur, citoyen hongrois, du requérant est à sa charge, ainsi que sa compagne, citoyenne hongroise, sa mère et les parents de sa compagne, et le requérant fournit également un emploi à ses deux enfants adultes. Il possède une entreprise indépendante en Hongrie et en Slovaquie, dont l'exploitation, et ainsi les moyens de subsistance de la famille qu'elle assure, est également entravée, compte-tenu de ce que, entre-temps le permis de séjour pour affaires, délivré au requérant en Slovaquie, a expiré et ne peut être prolongé du fait de la décision de la défenderesse et de l'introduction d'un signalement dans le SIS II.

La juridiction de céans voudrait également souligner que les questions posées portent sur l'interprétation de la directive 2008/115, en conséquence de quoi les renvois préjudiciels peuvent, en vertu de la jurisprudence de la Cour, faire l'objet d'une procédure préjudicielle d'urgence.

Au vu des faits et circonstances exposés et, en particulier, de l'intérêt supérieur de l'enfant mineur du requérant, la juridiction de céans demande qu'il soit statué sur les questions posées selon la procédure d'urgence.

Budapest, le 19 juillet 2021

[Signatures]