



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14 juillet 2015
sj.g(2015)3315324

Documents de procédure juridictionnelle

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES DE LA COUR DE JUSTICE
DE L'UNION EUROPÉENNE**

OBSERVATIONS ECRITES

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par la

COMMISSION EUROPEENNE

représentée par M^{me} Christina Tufvesson et M. Geert Wils, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M^{me} Merete Clausen, également membre de son service juridique, bâtiment BECH, L-2721 Luxembourg, et consentant à la signification de tous les actes de procédure via e-Curia,

dans l'affaire C-133/15,

Chavez-Vilchez e.a.

[jurisdiction de renvoi: Centrale Raad van Beroep (Pays-Bas)]

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle en vertu de l'article 267 TFUE, déposée par décision du 16 mars 2015 par le Centrale Raad van Beroep (Pays-Bas), au sujet de l'interprétation à donner à l'article 20 TFUE.

1. EXPOSÉ DU CADRE JURIDIQUE ET FACTUEL ET DE LA PROCÉDURE

1. Les questions préjudicielles ont été soulevées dans le cadre de huit litiges opposant les autorités néerlandaises responsables du versement d'allocations en vertu de la *Wet werk en bijstand* (WWB - loi sur l'aide sociale) et de l'*Algemene Kinderbijslagwet* (AKW - loi générale sur les allocations familiales) à huit ressortissants de pays tiers séjournant aux Pays-Bas sans y être autorisés, qui estiment bénéficier d'un tel droit de séjour en vertu du statut de citoyen de l'Union dont jouit leur enfant mineur de nationalité néerlandaise, dont ils s'occupent quotidiennement et effectivement¹. À cet égard, les parents/ressortissants de pays tiers invoquent, entre autres, les arrêts C-34/09, *Ruiz Zambrano*², C-256/11, *Dereci*³, et C-86/12, *Alokpa*⁴.
2. En vertu de la législation néerlandaise, les parents/ressortissants de pays tiers doivent bénéficier du droit de séjour pour pouvoir prétendre aux allocations prévues par la loi sur l'aide sociale (ci-après les «aides sociales») ou les allocations familiales⁵. La juridiction de renvoi infère de l'arrêt *Ruiz Zambrano*, qui portait sur une demande d'allocations de chômage, que l'effet utile du statut de ressortissant de l'Union implique que le parent qui peut prétendre à un droit de séjour en vertu de l'article 20 TFUE doit également pouvoir disposer de ressources suffisantes pour subvenir à ses propres besoins, ainsi qu'à ceux de sa famille⁶. Aussi la juridiction de renvoi demande-t-elle, dans le cadre de sa compétence dans le domaine des allocations au titre de la WWB et de l'AKW, à la Cour de la guider afin de déterminer la portée exacte de la jurisprudence *Zambrano*.
3. Dans chacun des huit litiges, «*la nationalité néerlandaise des enfants dérive de celle de leur père. Dans tous les cas, le père ne vivait pas (ou ne vivait plus) sous le même toit que l'enfant et la mère au moment du litige, sans avoir complètement disparu.*

¹ Décision de renvoi, points 1.1 à 1.7, 4 et 4.3 («*Dans tous les cas, c'est la mère/ressortissante de pays tiers qui s'occupait quotidiennement et effectivement de l'enfant*»).

² C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124.

³ C-256/11, *Dereci*, ECLI:EU:C:2011:734.

⁴ Décision de renvoi, point 1.5; C-86/12, *Alokpa*, ECLI:EU:C:2013:645.

⁵ Décision de renvoi, points 1.2, 3.1 et 4.

⁶ Décision de renvoi, point 4.2.

Dans tous les cas, c'est la mère/ressortissante de pays tiers qui s'occupait quotidiennement et effectivement de l'enfant. Les contacts entre les enfants et leur père étaient soit fréquents, soit rares, voire inexistant. Dans un certain nombre de cas, le père contribuait aux frais d'entretien de l'enfant, dans d'autres pas du tout. Dans l'un ou l'autre cas seulement, la garde était partagée par les deux parents et, dans tous les autres, elle était assumée par la mère uniquement. De plus, pour ce qui nous concerne ici, il n'a pas été constaté dans ces affaires qu'une modification de l'attribution du droit de garde fût encore possible. Il n'a pas davantage été établi que le père ne pourrait pas prendre l'enfant entièrement à sa charge.»⁷

4. Dans le cadre de la résolution des huit litiges dont elle a été saisie, la juridiction de renvoi attache de l'importance à la règle administrative (beleidsregel) suivante, définie par les autorités néerlandaises:

«L'étranger est en séjour régulier [...] lorsqu'il réunit toutes les conditions suivantes:

- l'étranger a un enfant mineur qui possède la nationalité néerlandaise;*
- l'enfant est à charge de l'étranger et habite avec lui; et*
- l'enfant devrait, si le droit de séjour était refusé à l'étranger, suivre celui-ci et quitter le territoire de l'Union européenne.*

En tout état de cause, le Service de l'immigration et des naturalisations [Immigratie- en Naturalisatiedienst - IND] n'admet pas que l'enfant doive suivre l'étranger et quitter le territoire de l'Union européenne s'il a un autre parent qui se trouve en séjour régulier [...], ou qui a la nationalité néerlandaise, et si ce parent peut s'occuper concrètement de l'enfant.

L'IND considère, en tout état de cause, que l'autre parent peut s'occuper concrètement de l'enfant:

- s'il a la garde de l'enfant ou pourrait encore s'en voir attribuer la garde, et*
- si, pour s'occuper de l'enfant et pour l'éducation de celui-ci, il peut s'adresser aux autorités ou à des organismes sociaux pour obtenir une aide et un soutien. Par cela, l'IND entend également l'octroi d'une allocation financée par le budget de l'État et à laquelle tout Néerlandais vivant aux Pays-Bas peut en principe prétendre.*

L'IND considère, en tout état de cause, que l'autre parent ne peut pas s'occuper concrètement de l'enfant lorsqu'il:

- se trouve en détention; ou*
- démontre que la garde de l'enfant ne peut pas lui être attribuée.»⁸*

5. La juridiction de renvoi voit dans cette règle administrative une lecture restrictive de la jurisprudence *Zambrano*⁹, et se demande si la jurisprudence de la Cour doit être

⁷ Décision de renvoi, point 4.3.

⁸ Décision de renvoi, point 3.2.4.

interprétée d'une manière aussi étroite¹⁰. Selon cette règle administrative, la charge de la preuve pour démontrer que le parent néerlandais ne peut pas s'occuper concrètement de l'enfant pèse sur le parent/ressortissant de pays tiers. Ce n'est que si ce dernier démontre que des obstacles objectifs empêchent le parent/citoyen de l'Union de s'occuper de l'enfant qu'il est admis que celui-ci est dépendant du parent/ressortissant de pays tiers au point de devoir quitter, dans les faits, le territoire de l'Union si le droit de séjour est refusé à ce parent¹¹. La juridiction de renvoi invoque l'importance que la Cour a attachée à la relation de dépendance entre l'enfant et le parent/ressortissant de pays tiers dans l'arrêt rendu dans les affaires jointes C-356/11, *O. et S.*, et C-357/11, *L*¹². Dans ce contexte de l'arrêt *Zambrano*, la juridiction de renvoi s'interroge également sur la signification qu'il convient d'inférer (par analogie) de la jurisprudence relative à la libre circulation et d'attribuer à la notion de «*personne qui s'occupe effectivement de l'enfant*»¹³. Si le critère de la «*personne qui s'occupe effectivement de l'enfant*» de l'enfant ne devait pas être déterminant, la juridiction de renvoi se demande comment la position du parent/ressortissant de l'Union doit précisément être prise en compte dans l'appréciation¹⁴. Se pose enfin la question de savoir si les intérêts de l'enfant doivent être considérés comme importants à la lumière de l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, si oui, dans quelle mesure¹⁵.

2. LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

6. Le Centrale Raad van Beroep (ci-après le «juge de renvoi») a saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes:

«Faut-il interpréter l'article 20 TFUE en ce sens que cet article s'oppose à ce qu'un État membre refuse le droit de séjourner sur son territoire à un ressortissant

⁹ Décision de renvoi, point 4.4.

¹⁰ Décision de renvoi, point 4.5.

¹¹ Décision de renvoi, point 4.4.

¹² ECLI:EU:C:2012:776; décision de renvoi, point 4.5.

¹³ Décision de renvoi, point 4.6.

¹⁴ Décision de renvoi, point 4.7.

¹⁵ Ibidem.

de pays tiers qui s'occupe quotidiennement et effectivement d'un enfant mineur qui a la citoyenneté de cet État membre? Est-il important, pour répondre à cette question, que la charge légale, financière et/ou affective ne soit pas entièrement supportée par ce parent et, ensuite, qu'il ne soit pas exclu que l'autre parent, lui aussi ressortissant de l'État membre en question, puisse être en mesure de s'occuper concrètement de l'enfant. Faut-il, dans cette hypothèse, que le parent/ressortissant de pays tiers établisse de manière convaincante que l'autre parent ne peut pas s'en occuper, de telle sorte que l'enfant serait obligé de quitter le territoire de l'Union si le droit de séjour était refusé au parent/ressortissant de pays tiers?»

3. LA RÉPONSE AUX QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

3.1. Introduction

7. Par ses questions préjudicielles, le juge de renvoi souhaite déterminer si (et, dans l'affirmative, dans quels cas) un parent/ressortissant de pays tiers peut jouir du droit de séjour en vertu de la jurisprudence *Zambrano* lorsqu'il ne peut être exclu que l'autre parent, qui est citoyen de l'État membre dont l'enfant possède la nationalité et dans lequel il réside, peut s'occuper de l'enfant.
8. Dans la situation de fait à l'origine de l'arrêt *Zambrano*, les *deux* parents des enfants/citoyens de l'Union étaient des ressortissants de pays tiers sans droit de séjour sur le territoire de l'UE. Chaque situation de fait à l'origine des présentes questions préjudicielles se caractérise par la présence d'un parent qui ne possède pas de droit de séjour sur le territoire de l'Union, tandis que l'autre parent possède la nationalité de l'État de résidence, dont l'enfant concerné est lui aussi ressortissant. La question qui se pose ici est de savoir si l'existence d'un parent possédant la même nationalité que l'enfant concerné change quelque chose à la règle exprimée dans l'arrêt *Zambrano*. La question de la répartition de la charge effective de l'enfant/citoyen de l'Union entre les parents est potentiellement elle aussi importante à cet égard; une question qui ne s'était pas posée dans l'affaire *Zambrano*, car, dans ce litige-là, les *deux* parents risquaient l'expulsion.
9. Dans ses conclusions dans l'affaire *Zambrano*, l'avocate générale Sharpston indiquait que «comme *Catherine Zhu, Diego et Jessica* ne peuvent exercer pleinement et effectivement les droits qui leur appartiennent en tant que citoyens de l'Union sans la

présence et le soutien de leurs parents»¹⁶. N'y est pas abordée l'hypothèse qui verrait des enfants être privés de la présence et du soutien de l'un de leurs parents, ce qui n'est pas étonnant au vu des faits à l'origine de l'arrêt *Zambrano*.

10. En ce qui concerne la question qui se pose ici, le dispositif de l'arrêt *Zambrano* diffère selon les versions linguistiques.

11. La version en français, la langue de la procédure, est compatible avec une approche consistant à vérifier si l'expulsion du parent/ressortissant de pays tiers conduit en effet inévitablement au départ de l'enfant du territoire de l'Union:

*«L'article 20 TFUE ... s'oppose à ce qu'un État membre ... 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, ... 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.»*¹⁷

12. De nombreuses versions linguistiques de l'arrêt traduisent fidèlement la version française sur ce point¹⁸.

13. Toutefois, un grand nombre d'autres versions linguistiques¹⁹, dont la néerlandaise, qui a probablement été consultée par le juge de renvoi, semblent octroyer un droit *Zambrano* plus large:

*«Artikel 20 VWEU ... verzet zich ertegen dat een lidstaat aan een staatsburger van een derde staat, die zijn kinderen van jonge leeftijd, burgers van de Unie, ten laste heeft, het recht van verblijf ontzegt in de lidstaat waar deze kinderen verblijven en waarvan zij de nationaliteit bezitten, ... aangezien²⁰ dergelijke beslissingen de betrokken kinderen het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten ontzeggen.»*²¹

¹⁶ Conclusions dans l'affaire C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2010:560, point 96. Soulignement ajouté.

¹⁷ Arrêt dans l'affaire C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124, dispositif. Soulignement ajouté.

¹⁸ À savoir la grecque («καθόσον»), l'anglaise («in so far as»), l'espagnole («en la medida en que»), l'italienne («qualora»), la portugaise («na medida em que») et la suédoise («i den mån»).

¹⁹ À savoir la bulgare («тъй като»), la tchèque («nebot»), l'allemande («da») la hongroise («mivel»), la polonaise («ponieważ») et la slovaque («kedže»).

²⁰ Ce qui correspond à «puisque» en français. Note de bas de page ajoutée.

²¹ Ibidem. Soulignement ajouté.

14. Dans la partie ci-après, la Commission partira du principe que la version française est la bonne, et que, dans l'arrêt *Zambrano*, la Cour n'a pas voulu exclure qu'il puisse y avoir des situations dans lesquelles le refus du droit de séjour à l'un des parents ne conduirait pas au départ de l'enfant hors de l'Union parce qu'il possède un autre parent qui pourrait le reprendre à sa charge sur le territoire de l'Union.

3.2. Le caractère exceptionnel de la jurisprudence *Zambrano*

15. Dans l'arrêt *Dereci*, la Cour a souligné le caractère très particulier et exceptionnel du critère *Zambrano*²².

16. La Commission, qui, dans l'affaire *Zambrano*, a proposé une autre réponse aux questions préjudicielles que celle que la Cour a apportée, juge extrêmement important que la Cour, si elle s'en tient au critère *Zambrano*, en maintienne en tous les cas le caractère exceptionnel.

17. La principale raison à cela réside dans le lien immédiat entre le critère *Zambrano* et la répartition des compétences entre le droit de l'Union et le droit des États membres. Le critère *Zambrano* s'inspire directement de l'article 20 TFUE, une disposition du traité qui n'octroie aucune compétence au législateur de l'Union. Ce que la Cour dit pour droit sur la base de l'article 20 TFUE vaut donc non seulement immédiatement, mais aussi irrévocablement, pour l'ordre juridique de l'Union dans son intégralité, et échappe dans le même temps au droit des États membres, sauf modification du traité.

18. Ainsi que la Cour l'a jugé aux points 70 à 74 de l'arrêt *Dereci*, l'application de la Charte ou de la convention européenne des droits de l'homme dépend de l'applicabilité, ou non, du droit de l'Union²³. La Commission estime qu'il est crucial que la Cour applique ce raisonnement en l'espèce également. La Charte est

²² Arrêt C-256/11, *Dereci*, point 67: «Ce critère revêt donc un caractère très particulier en ce qu'il vise des situations dans lesquelles, en dépit du fait que le droit secondaire relatif au droit de séjour des ressortissants d'États tiers n'est pas applicable, un droit de séjour ne saurait, exceptionnellement, être refusé à un ressortissant d'un État tiers, membre de la famille d'un ressortissant d'un État membre, sous peine de méconnaître l'effet utile de la citoyenneté de l'Union dont jouit ce dernier ressortissant».

²³ Arrêt C-256/11, *Dereci*, point 72: «Ainsi, en l'occurrence, si la juridiction de renvoi considère, à la lumière des circonstances des litiges au principal, que la situation des requérants au principal relève du droit de l'Union, elle devra examiner si le refus du droit de séjour de ces derniers porte atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale prévu à l'article 7 de la Charte. En revanche, si elle considère que ladite situation ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, elle devra faire un tel examen à la lumière de l'article 8, paragraphe 1, de la CEDH.»

d'application lorsque le droit de l'Union s'applique, et non l'inverse: l'application du droit de l'Union ne peut être inférée d'une applicabilité supposée de la Charte.

19. En raison de la répartition des compétences qu'induit le critère *Zambrano*, la Commission est également d'avis qu'il faut résister à la tentation d'introduire un critère de pondération qui aurait pour point de départ la question de savoir quelle répartition des responsabilités entre les deux parents de l'enfant est optimale et serait donc souhaitable. L'adoption d'une telle position non seulement dénaturerait la répartition des compétences entre la Cour et le juge de renvoi, mais, surtout, trancherait dès le début et sous la forme d'un postulat affirmatif la question de l'applicabilité du droit de l'Union résultant précisément du critère *Zambrano* (exceptionnel).

3.3. La réponse aux questions préjudicielles

20. Il découle de la lecture combinée de l'arrêt *Zambrano* et de la jurisprudence qui a suivi, qui est venue en souligner le caractère exceptionnel, que le parent/ressortissant de pays tiers peut uniquement tirer un droit de séjour dérivé de la nationalité et de la résidence de l'enfant mineur/citoyen de l'Union européenne dans l'État membre de la nationalité de ce dernier s'il ressort de l'examen réalisé par les autorités compétentes de cet État membre qu'il serait impossible que le parent ressortissant de ce pays s'occupe de l'enfant. Ce cas de figure correspond aux hypothèses mentionnées à la dernière phrase de la règle administrative néerlandaise, mais également à toutes les autres situations dans lesquelles le parent/citoyen de l'Union concerné se trouverait dans l'incapacité de prendre l'enfant à sa charge, parce qu'il ou elle est gravement malade, se trouve dans l'impossibilité matérielle d'assumer sa responsabilité envers l'enfant, ou reste introuvable malgré les efforts déployés par les autorités de l'État membre concerné pour le ou la retrouver.
21. La répartition actuelle des responsabilités pour l'entretien de l'enfant ou l'attribution actuelle de l'autorité ou du droit de garde à un seul des parents ne satisfont pas en tant que critère dès lors qu'il n'en résulte aucune impossibilité, pour l'enfant, de rester sur le territoire de l'Union. Les responsabilités parentales à l'égard de l'enfant peuvent être réparties autrement, et l'autorité ou le droit de garde peuvent être attribués différemment, en particulier si tel est le souhait des parents. Dans la législation de tous les États membres, le statut de parent confère des droits, mais est également

assorti d'obligations, et rien ne justifie d'associer, dans le droit de l'Union, des avantages au non-respect de ces obligations. Des facteurs que les parents peuvent maîtriser ne sauraient en soi amener à tirer un constat d'impossibilité.

22. Le critère proposé dans les présentes observations signifie que la règle administrative établie par le gouvernement néerlandais est compatible avec le critère *Zambrano*, sachant qu'il incombe aux autorités de l'État membre concerné de faire des recherches pour déterminer où se trouve le parent/ressortissant de l'État membre et s'il est dans l'impossibilité, le cas échéant, d'assumer sa responsabilité parentale à l'égard de l'enfant et/ou son droit de garde. C'est en principe au parent/ressortissant de pays tiers qu'il appartient d'avancer des arguments sérieux prouvant qu'il ou elle détient un droit de séjour exceptionnel au titre de la jurisprudence *Zambrano*, y compris les circonstances à cause desquelles il est impossible que l'enfant reste sur le territoire de l'Union; mais les autorités sont dès lors tenues d'examiner ces circonstances. La charge de la preuve ne saurait uniquement peser sur le parent/ressortissant de pays tiers.
23. Cela n'enlève naturellement rien au fait que lorsque le critère *Zambrano* n'est pas rempli étant donné que l'enfant, citoyen de l'Union, n'est pas dans l'impossibilité de rester sur le territoire de l'UE, et que, par conséquent, le droit de l'Union ne s'applique pas, les autorités nationales, dans le cadre de l'application des règles en vigueur en matière de droit familial et de prestations, sont liées par le droit national et international, en ce compris la convention européenne des droits de l'homme et la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, et doivent à ce titre préserver adéquatement le droit au respect de la vie familiale ainsi que l'intérêt de l'enfant.

4. CONCLUSION

24. La Commission a l'honneur de proposer à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées:

L'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre refuse à un ressortissant de pays tiers qui s'occupe effectivement de son enfant mineur, lequel est citoyen de l'Union, le droit de séjourner dans l'État membre de la nationalité et de résidence de l'enfant, dans la mesure où, si une telle décision d'expulsion était prise, cet enfant se retrouverait, dans les faits, dans l'obligation de quitter le territoire de l'Union, dans son intégralité, et serait donc privé de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union. C'est en particulier le cas lorsqu'il apparaît impossible que l'autre parent de l'enfant qui, comme l'enfant, est ressortissant de l'État membre concerné, assume la charge de l'enfant. Il incombe aux autorités nationales et à la juridiction de renvoi de déterminer si tel est le cas.

[signature électronique]

Christina TUFVESSON

[signature électronique]

Geert WILS

Agents de la Commission