

Actualités Droits-Libertés du 13 novembre 2012



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

STATUT DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS RÉSIDENTS DE LONGUE DURÉE (Directive 2003/109/CE) : Notion de permis de séjour formellement limité

par **Marie-Laure Basilien-Gainche**

C’est de nouveau à la faveur d’une affaire concernant les Pays-Bas que la Cour de Justice de l’Union européenne a été conduite, dans un arrêt du 18 octobre 2012 (affaire C-540/10), à apporter des éclaircissements sur l’interprétation à donner de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Cette fois, le juge de Luxembourg vient préciser le champ d’application de cette directive, en précisant ce qu’il convient d’entendre par la notion de « permis de séjour formellement limité », notion autonome du droit de l’Union énoncée par le texte.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

Dans une décision rendue le 18 octobre 2012, la Cour de Justice de l’Union européenne (troisième chambre) se penche une nouvelle fois sur la [directive 2003/109/CE](#) du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans une affaire impliquant les Pays-Bas. En effet, dans un arrêt du 26 avril 2012, le juge de Luxembourg a condamné les Pays-Bas pour avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive, parce qu’il imposait aux ressortissants de pays tiers sollicitant l’acquisition du statut de résident de longue durée le paiement des droits fiscaux excessifs et disproportionnés. Or ceux-ci étaient de ce fait susceptibles de créer un obstacle à l’exercice des droits conférés par le texte ([Commission contre Pays-Bas](#), affaire C-508/10).

L’affaire présentée [ici](#) concerne quant à elle le **champ d’application de la directive 2003/109/CE**, au sujet duquel le *Raad van State* (Conseil d’Etat néerlandais) a adressé une question préjudicielle à la Cour. Celle-ci est ainsi amenée à fournir l’interprétation de l’article 3, paragraphe 2, sous e), au titre duquel « *La présente directive ne s’applique pas aux ressortissants de pays tiers qui [...] séjournent exclusivement pour des motifs à caractère temporaire, par exemple en tant que personnes au pair ou travailleurs saisonniers, ou en tant que travailleurs salariés détachés par un prestataire de services afin de fournir des services transfrontaliers, ou en tant que prestataires de services transfrontaliers, ou lorsque leur permis de séjour a été formellement limité* ». C’est précisément la **notion de « permis de séjour formellement limité »** qui est au cœur du litige au principal entre Mandat Singh, ressortissant indien sollicitant un permis de séjour de résident de longue durée, et le *Staatssecretaris* (Secrétariat d’Etat à la Sécurité et à la Justice) opposant un refus à une telle demande.

Arrivé aux Pays Bas le 4 septembre 2001, Mandat Singh s’est vu accordé le 22 octobre suivant un permis de séjour régulier pour une durée déterminée courant jusqu’au 6 septembre 2002, qui est prolongée jusqu’au 19 janvier 2005 puis jusqu’au 19 janvier 2008. La validité de ce permis était limitée à l’exercice d’une activité particulière, à savoir celle de chef spirituel ou professeur de religion dans un premier temps, puis uniquement celle de chef spirituel dans un second temps. En mai 2007, Mandat Singh introduit une demande tendant à obtenir un permis de séjour de résident de longue durée, qui est rejetée.

L'administration a motivé sa position, en affirmant que le permis de séjour dont dispose le demandeur est un permis temporaire. Pour ce faire, elle a renvoyé à l'article 3.5, paragraphe 2, sous d), de l'arrêté relatif aux étrangers (*Vreemdelingenbesluit*, Stb. 2000, n° 497) selon lequel « *Le droit de séjour est temporaire si le permis de séjour est accordé avec une restriction, ayant un lien avec [...] l'exercice d'un travail en tant que chef spirituel ou professeur de religion, à moins que le titulaire ne reçoive le droit de séjour sur la base de la décision d'association 1/80 du conseil d'association CEE/Turquie* ».

Or, l'article 21, paragraphe 1, sous b), de la loi de transposition de la directive 2003/109/CE qui porte révision générale de la loi relative aux étrangers (*Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet*), du 23 novembre 2000 (Stb. 2000, n° 495), telle que modifiée par la loi du 23 novembre 2006 (Stb. 2006, n° 584), dispose quant à lui que : « *la demande de délivrance ou de modification du permis de séjour à durée indéterminée au sens de l'article 20 ne peut être rejetée que lorsque l'étranger [...] b. au cours de la période visée sous a), a disposé soit d'un permis de séjour temporaire, soit d'un permis de séjour formellement limité, ou d'un permis de séjour en tant que travailleur d'un prestataire de services dans le cadre de services transfrontaliers ou en tant que prestataire de services transfrontaliers* ». En effet, si le champ d'application de la directive 2003/109/CE couvre bien tous ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire d'un État membre, il ne s'étend pas aux ressortissants de pays tiers qui séjournent exclusivement pour des motifs à caractère temporaire, comme l'énonce l'article 3, paragraphe 2, sous e) du texte.

Mandat Singh introduit alors un recours à l'encontre de la décision de l'administration néerlandaise confirmée par le *Staatssecretaris*. Le *Rechtbank 's-Gravenhage* (le tribunal de Rechtbank) a donné droit au demandeur : il a estimé que le permis de séjour accordé depuis 2001 à Mandat Singh n'était temporaire et entrainé de ce fait dans le champ d'application de la directive 2003/109/CE, de telle sorte que le *Staatssecretaris* se devait de faire droit à la demande permis de séjour de résident de longue durée qui lui avait été présentée. Saisi d'un recours formé par le *Staatssecretaris* à l'encontre de ce jugement, le *Raad van State* a décidé de sursoir à statuer et de poser à la Cour une question préjudicielle afin que soit éclaircie la notion de « *permis de séjour formellement limité* ».

Or, afin d'apporter des éclaircissements sur ce qu'il convient d'entendre par « *permis de séjour formellement limité* » (2°), la Cour de Justice se plaît à rappeler les exigences d'interprétation à respecter quand est en cause une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres (1°).

1°/- Les exigences d'interprétation des notions autonomes du droit de l'Union

Comme a pu le relever le *Raad van State* néerlandais, la signification à donner à la notion de « *permis de séjour formellement limité* » qui figure à l'article 3, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/109/CE n'est pas explicitée par ledit texte.

Or, une telle situation peut laisser penser qu'une large marge d'appréciation est accordée aux États membres, et peut donc laisser craindre qu'une tentation de certains de ces États membres ne consiste à assortir de restrictions formelles les permis de séjour à durée déterminée. De la sorte, serait mis à mal l'effet utile de la directive 2003/109/CE. L'objectif de celle-ci n'est pas seulement de parvenir à une harmonisation des conditions d'acquisition du statut de résident de longue durée. **Il est encore et surtout de promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers qui sont installés durablement dans les États membres** (considérants 4, 6 et 12 de la directive) et de **rapprocher le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée de celui des ressortissants des États membres** (considérant 2 de la directive) (point 46).

Comme le souligne la Cour dans sa décision, si la directive 2003/109/CE ne donne pas d'indications sur le sens à donner de la notion de « *permis de séjour formellement limité* », elle ne renvoie pas non plus aux droits nationaux des États membres pour en préciser la signification. C'est bien pourquoi le juge de Luxembourg affirme que **ces termes « doivent être considérés, aux fins**

de l'application de ladite directive, comme désignant une notion autonome du droit de l'Union, qui doit être interprétée de manière uniforme sur le territoire de l'ensemble des États membres » (point 43) (voir sur l'exigence d'interprétation uniforme, concernant cette fois une disposition de la directive 2004/38/CE, l'arrêt de la CJUE du 21 décembre 2011, [Ziolkowski et Szeja](#), affaires C-424/10 et C-425/10, non encore publié au Recueil, point 32).

Et le juge de Luxembourg de rappeler alors que **la signification et la portée des notions autonomes du droit de l'Union doivent être déterminées en fonction des objectifs de la norme qui les énonce et en fonction des contextes dans lesquels elles sont employées** (point 44). La jurisprudence de la Cour étant constante et nourrie, le juge se contente de renvoyer à une sélection limitée de décisions (à savoir les arrêts du 10 mars 2005, [easyCar](#), C-336/03, Rec. p. I-1947, point 21; du 22 décembre 2008, [Wallentin-Hermann](#), C-549/07, Rec. p. I-11061, point 17; du 29 juillet 2010, [UGT-FSP](#), C-151/09, Rec. p. I-7591, point 39, et du 18 octobre 2011, [Brüstle](#), C-34/10, non encore publié au Recueil, point 31).

Certes les Etats membres « *peuvent, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences en matière d'immigration, déterminer les conditions du séjour légal et, dans ce contexte, limiter formellement les permis de séjour des ressortissants de pays tiers* » (point 40). Pourtant, « *il ne suffit pas qu'un permis de séjour soit formellement limité au sens du droit national d'un État membre pour qu'il puisse être considéré comme un « permis de séjour formellement limité » au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/109* » (point 41).

2°/- La signification de notion autonome de « permis de séjour formellement limité »

La directive 2003/109/CE ne permet pas que puissent accéder au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée les titulaires de permis de séjour pour des motifs à caractère temporaire ou de permis de séjour formellement limité. En effet, ceux-ci et ceux-là se trouvent exclus du champ d'application du texte par l'article 3 de ce dernier. D'ailleurs, la Cour insiste, après une démonstration détaillée, sur le fait que ces deux expressions visent deux cas de figure distincts (points 32 à 38).

L'exclusion des ressortissants de pays tiers bénéficiant de titres de séjour pour des motifs à caractère temporaire du champ d'application de la directive relève de l'évidence pour la Cour : « *de tels motifs impliquent, en effet, une installation non durable du ressortissant d'un pays tiers dans l'État membre concerné* » (point 48). Quant à l'exclusion du champ d'application de la directive des ressortissants de pays tiers qui séjournent dans un État membre sur le fondement des « *permis de séjour formellement limité* », sa compréhension semble plus délicate, comme le met en évidence l'existence même de la décision ici présentée.

La Cour donne une base d'interprétation de cette notion, fondée sur la susceptibilité pour le ressortissant d'un Etat tiers de s'installer durablement dans l'État membre. Car « *le fait qu'un permis de séjour comporte une restriction formelle ne saurait permettre, à lui seul, de savoir si ce ressortissant d'un pays tiers est susceptible de s'installer durablement dans l'État membre* » (point 50). Et la Cour d'insister : « *un permis de séjour formellement limité au sens du droit national, mais dont la limitation formelle n'empêche pas l'installation durable du ressortissant de pays tiers concerné, ne saurait être qualifié de permis de séjour formellement limité au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/109, sous peine de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par cette dernière et, partant, de priver celle-ci de son effet utile* » (point 51).

Une fois le critère de la possibilité d'une installation durable énoncé, le juge de Luxembourg donne quelques **indications supplémentaires** au juge national seul compétent pour apprécier la portée des permis de séjour établis par le droit de leur Etat membre : que la limitation formelle concerne uniquement un groupe spécifique de personne « *n'est en principe pas pertinent* » (point 53) ; que la validité d'un permis de séjour soit prorogable par périodes successives éventuellement de façon

illimitée est « un indice important de nature à laisser conclure que la limitation formelle qui est attachée à ce permis n'empêche pas l'installation durable du ressortissant de pays tiers dans l'État membre concerné » (point 54). En effet, la durée de résidence légale et ininterrompue dès lors qu'elle dépasse une durée de cinq ans témoigne de l'ancrage de la personne concernée dans le pays et donc de l'installation durable de cette dernière (article 4, paragraphe 1, et considérant 6 de la directive 2003/109).

Et la Cour conclut : « L'article 3, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, doit être interprété en ce sens que la notion de « permis de séjour [qui] a été formellement limité » n'inclut pas un permis de séjour à durée déterminée, octroyé à un groupe spécifique de personnes, dont la validité peut être prorogée de manière illimitée, sans toutefois offrir aucune perspective d'obtention d'un permis de séjour à durée indéterminée, pour autant qu'une telle limitation formelle n'empêche pas l'installation durable du ressortissant de pays tiers dans l'État membre concerné, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier ».

En effet, le juge de l'Union ne veut pas se laisser jouer par les mots des États membres. Ceux-ci sont bien souvent tentés d'utiliser les marges d'appréciation que leur laisse le droit de l'Union européenne, au risque que la réalisation des objectifs de ce droit en pâtisse. Ce faisant, la Cour de Luxembourg rappelle la nécessité pour les juges nationaux de ne pas s'en tenir à des caractères formels. Il s'agit au contraire de favoriser la pleine réalisation de deux objectifs substantiels : l'intégration des ressortissants de pays tiers installés durablement dans les États membres et le rapprochement du statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée de celui des ressortissants des États membres.

CJUE, Troisième chambre, 18 octobre 2012, [Staatssecretaris van Justitie contre Mangat Singh](#), affaire C-502/10.

Pour citer ce document :

Marie-Laure Basilien-Gainche, « [Cour de Justice de l'Union européenne : Notion de permis de séjour formellement limité](#) », [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 13 novembre 2012.

[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)