

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} VERICA TRSTENJAKprésentées le 17 février 2011¹

1. Dans la présente demande de décision préjudicielle, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Royaume-Uni, ci-après la «juridiction de renvoi») pose de nouveau à la Cour des questions concernant l'interprétation de l'article 16 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE². Aux termes du paragraphe 1, première phrase, de cette disposition, les citoyens de l'Union ayant séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil acquièrent le droit de séjour permanent sur son territoire.

Cour a rendu son arrêt le 7 octobre 2010³. La présente affaire concerne, elle aussi, la question de savoir dans quelle mesure il convient de prendre en considération, dans le cadre de l'article 16 de la directive 2004/38, des périodes de séjour accomplies avant le délai fixé pour sa transposition, à savoir le 30 avril 2006. La présente affaire soulève cependant la question supplémentaire de savoir si une citoyenne de l'Union peut également acquérir un droit de séjour permanent si, après avoir séjourné légalement pendant une période ininterrompue de plus de cinq ans dans l'État membre d'accueil, elle y a ensuite résidé pendant un peu plus d'un an uniquement sur la base d'une carte de séjour valablement délivrée par les autorités nationales et qui ne lui a pas été retirée, mais sans bénéficier d'un droit de séjour en vertu des dispositions du droit de l'Union qui étaient alors applicables. La présente affaire donne à la Cour l'occasion de développer sa jurisprudence relative à l'article 16 de la directive 2004/38.

2. La présente affaire présente un rapport étroit avec l'affaire *Lassal*, dans laquelle la

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 158, p. 77, et — rectificatifs — JO 2004, L 229, p. 35, JO 2005, L 197, p. 34, et JO 2007, L 204, p. 28.

3 — C-162/09, Rec. p. I-9217.

I — Droit applicable

A — *Droit de l'Union*⁴

1. Droit primaire

3. L'article 12, premier alinéa, CE dispose:

«Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité».

4. Aux termes de l'article 18 CE:

«1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application.

⁴ — Par analogie avec les dénominations employées dans le TUE et le TFUE, nous utilisons l'expression «droit de l'Union» de manière à englober également le droit communautaire. Lorsque les développements qui suivent concernent certaines dispositions de droit primaire, ce sont les dispositions applicables *ratione temporis* qui sont mentionnées.

2. Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si le présent traité a prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil peut arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1. Il statue conformément à la procédure visée à l'article 251.

3. Le paragraphe 2 ne s'applique pas aux dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé, ni aux dispositions concernant la sécurité sociale ou la protection sociale».

2. Droit dérivé

a) La directive 2004/38

5. Les premier au troisième considérants de la directive 2004/38 sont rédigés comme suit:

«(1) La citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par le traité et des mesures adoptées en vue de leur application.

(2) La libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur, qui comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel cette liberté est assurée selon les dispositions du traité.

conditions fixées par la présente directive, au cours d'une période continue de cinq ans, pour autant qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement.

(3) La citoyenneté de l'Union devrait constituer le statut de base des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement. Il est par conséquent nécessaire de codifier et de revoir les instruments communautaires existants qui visent séparément les travailleurs salariés, les non-salariés, les étudiants et autres personnes sans emploi en vue de simplifier et de renforcer le droit à la liberté de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union».

(18) En vue de constituer un véritable moyen d'intégration dans la société de l'État membre d'accueil dans lequel le citoyen de l'Union réside, le droit de séjour permanent ne devrait être soumis à aucune autre condition une fois qu'il a été obtenu».

7. Aux termes de l'article 7 de la directive 2004/38:

«Droit de séjour de plus de trois mois

6. Les dix-septième et dix-huitième considérants de la directive 2004/38 sont rédigés comme suit:

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois:

«(17) La jouissance d'un séjour permanent pour les citoyens de l'Union qui ont choisi de s'installer durablement dans l'État membre d'accueil renforcerait le sentiment de citoyenneté de l'Union et est un élément clef pour promouvoir la cohésion sociale, qui est l'un des objectifs fondamentaux de l'Union. Il convient dès lors de prévoir un droit de séjour permanent pour tous les citoyens de l'Union et les membres de leur famille qui ont séjourné dans l'État membre d'accueil, conformément aux

- a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil, ou
- b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État

membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil, ou

d) s'il entreprend une formation professionnelle. À moins que l'intéressé ne se trouve en situation de chômage involontaire, le maintien de la qualité de travailleur suppose qu'il existe une relation entre la formation et l'activité professionnelle antérieure.

[...]

[...]»

3. Aux fins du paragraphe 1, point a), le citoyen de l'Union qui n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée conserve la qualité de travailleur salarié ou de non-salarié dans les cas suivants:

8. L'article 14, paragraphe 3, de la directive 2004/38 dispose:

a) s'il a été frappé par une incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident;

«Le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement».

b) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistré en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent;

9. L'article 16 de ladite directive énonce la règle générale concernant le droit de séjour permanent. Cet article dispose:

c) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistré en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent; dans ce cas, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois;

«Règle générale pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille

1. Les citoyens de l'Union ayant séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil acquièrent le droit de séjour permanent sur son territoire. Ce droit n'est pas soumis aux conditions prévues au chapitre III.

[...]

3. La continuité du séjour n'est pas affectée par des absences temporaires ne dépassant pas au total six mois par an, ni par des absences plus longues pour l'accomplissement d'obligations militaires ou par une absence ininterrompue de douze mois consécutifs au maximum pour des raisons importantes, telles qu'une grossesse et un accouchement, une maladie grave, des études ou une formation professionnelle, ou le détachement pour raisons professionnelles dans un autre État membre ou un pays tiers.

4. Une fois acquis, le droit de séjour permanent ne se perd que par des absences d'une durée supérieure à deux ans consécutifs de l'État membre d'accueil».

10. L'article 24 de la directive dispose:

«Égalité de traitement

1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.

2. Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, et les membres de leur famille».

11. Aux termes de l'article 37 de la directive 2004/38:

«Dispositions nationales plus favorables

Les dispositions de la présente directive ne portent pas atteinte aux dispositions législatives, réglementaires et administratives d'un État membre qui seraient plus favorables aux personnes visées par la présente directive».

12. Aux termes de l'article 38 de ladite directive:

«Abrogations

1. Les articles 10 et 11 du règlement (CEE) n° 1612/68 sont abrogés avec effet au 30 avril 2006.

2. Les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE sont abrogées avec effet au 30 avril 2006.

3. Les références faites aux directives et dispositions abrogées sont considérées comme étant faites à la présente directive».

13. L'article 40, paragraphe 1, de la directive 2004/38 prévoit que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive avant le 30 avril 2006.

b) La directive 68/360/CEE

14. L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté⁵, dispose:

«1. Les États membres reconnaissent le droit de séjour sur leur territoire aux personnes visées à l'article 1^{er} qui sont en mesure de présenter les documents énumérés au paragraphe 3.

2. Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé "carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE". Ce document doit comporter la mention qu'il a été délivré en application du règlement (CEE) n° 1612/68 et des dispositions prises par les États membres en application de la présente directive. Le libellé de cette mention figure en annexe à la présente directive».

15. L'article 6, paragraphe 1, de la directive 68/360 dispose:

«La carte de séjour:

a) doit être valable pour l'ensemble du territoire de l'État membre qui l'a délivrée;

b) doit avoir une durée de validité de cinq ans au moins à dater de la délivrance et être automatiquement renouvelable.»

16. Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 68/360:

«La carte de séjour en cours de validité ne peut être retirée au travailleur du seul fait qu'il n'occupe plus d'emploi, soit que l'intéressé ait été frappé d'une incapacité temporaire de travail résultant d'une maladie ou d'un accident, soit qu'il se trouve en situation de chômage involontaire dûment constatée par le bureau de main-d'œuvre compétent.»

5 — JO L 257, p. 13.

B — *Droit national*

l'étranger, de sorte que ces dernières n'ont pas droit au revenu minimal garanti.

17. En vertu de la législation nationale applicable, le revenu minimal garanti («income support») est un complément de revenu accordé sous condition de ressources aux personnes âgées de 16 à 59 ans qui ne sont pas soumises à l'obligation de solliciter une allocation de demandeur d'emploi, parce que, par exemple, elles sont à un stade avancé de leur grossesse, incapables de travailler ou parents isolés.

20. Aux termes de l'article 21 AA, paragraphe 1, du règlement de 1987, une «personne originaire de l'étranger» est définie comme une personne réclamant le bénéfice du revenu minimal garanti qui ne réside pas habituellement au Royaume-Uni, dans les Îles anglo-normandes, sur l'île de Man ou en Irlande.

18. Le régime du droit à ce complément de revenu est fixé dans la loi de 1992 relative aux cotisations et aux prestations de sécurité sociale (Social Security Contributions and Benefits Act 1992, ci-après la «loi de 1992»). En vertu de l'article 124, paragraphe 1, sous b), de la loi de 1992, il faut, pour pouvoir prétendre au revenu minimal garanti, que le revenu de l'intéressé ne dépasse pas un certain plafond, le «montant applicable». Il s'agit là, comme il résulte de l'article 135, paragraphe 1, de la loi de 1992, du montant (ou de la somme des montants) qui est fixé aux fins de cette prestation. En vertu de l'article 135, paragraphe 2, de la loi de 1992, le pouvoir de fixer les montants applicables inclut celui de fixer un montant applicable égal à zéro.

En vertu du paragraphe 2 du même article, pour pouvoir être considérée comme résidant habituellement au Royaume-Uni, dans les Îles anglo-normandes, sur l'île de Man ou en Irlande, il faut que la personne réclamant le bénéfice du revenu minimal garanti ait un droit de résider, selon le cas, au Royaume-Uni, dans les Îles anglo-normandes, sur l'île de Man ou en Irlande, qui soit différent de l'un des droits de résidence définis au paragraphe 3.

19. Conformément aux articles 21 et 21 AA et à l'annexe 7 du règlement de 1987 relatif au revenu minimal garanti [Income Support (General) Regulations 1987, ci-après le «règlement de 1987»], le montant applicable est égal à zéro pour les personnes originaires de

21. En application dudit paragraphe 3, les droits de résidence suivants sont exclus:

- les droits de résider fondés sur le droit des citoyens de l'UE de résider dans un État autre que le leur pendant une durée initiale de trois mois et

- les droits de résider fondés sur le droit de séjour dont jouissent les citoyens de l'UE après cette période, sous réserve qu'ils soient chercheurs d'emploi ou membres de la famille d'un chercheur d'emploi.

22. L'article 21 AA, paragraphe 4, du règlement de 1987 dispose que certaines personnes ne sont pas considérées comme des «personnes originaires de l'étranger» et qu'elles doivent donc être incluses dans le droit au revenu minimal garanti. Il s'agit là, notamment, des citoyens de l'Union qui occupent un emploi ou ont un autre moyen d'assurer leur subsistance.

II — Faits et procédure au principal

23. M^{me} Maria Dias a la nationalité portugaise. Elle est célibataire. M^{me} Dias est venue au Royaume-Uni en janvier 1998 avec ses deux enfants et y a immédiatement trouvé un emploi. Ces enfants sont devenus adultes et ont quitté le foyer familial.

24. Le séjour de M^{me} Dias au Royaume-Uni est marqué par les phases suivantes:

- de janvier 1998 à l'été 2002 (ci-après la «période 1»), elle a été en poste;

- de l'été 2002 au 17 avril 2003 (ci-après la «période 2»), elle a été en congé maternité (son dernier enfant est né le 7 octobre 2002);

- après la fin de son congé maternité, elle a choisi de ne pas retourner au travail afin de s'occuper de son dernier enfant, du 18 avril 2003 au 25 avril 2004 (ci-après la «période 3»). Durant cette période, elle a perçu le revenu minimal garanti en application des règles nationales en vigueur à cette époque⁶;

- du 26 avril 2004 au 23 mars 2007 (ci-après la «période 4»), elle a réintégré son poste salarié;

- depuis le 24 mars 2007 (ci-après la «période 5»), M^{me} Dias est de nouveau sans emploi.

25. Le 13 mai 2000 (c'est-à-dire au cours de la période 1), le ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni a délivré une carte de séjour à M^{me} Dias. Ce titre était rédigé dans les termes suivants:

«Carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE

La présente carte est délivrée en application du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 et des mesures de mise en œuvre de la directive du Conseil du 15 octobre 1968 [la directive 68/360].

⁶ — Ces dispositions nationales ont été modifiées depuis lors (voir points 17 à 22 des présentes conclusions).

Conformément aux dispositions du règlement précité, le titulaire de la présente carte a le droit d'assumer et d'occuper un poste au Royaume-Uni aux mêmes conditions que les travailleurs du Royaume-Uni.

Il vous est conseillé de présenter cette carte à l'agent du service de l'immigration à chaque fois que vous entrez au Royaume-Uni ou que vous quittez le Royaume-Uni.»

26. Ce document était valable à partir de sa date de délivrance, le 13 mai 2000, jusqu'au 13 mai 2005. La carte comportait des notes imprimées attirant l'attention de son titulaire sur le fait que:

«La validité de la présente carte représente la date limite de votre séjour au Royaume-Uni. Cette date limite s'applique, sauf si elle est remplacée par une autre date, à toute admission subséquente sur le territoire que vous pourrez obtenir après une absence du Royaume-Uni au cours de la période de validité de la présente carte.»

27. Le 26 mars 2007, c'est-à-dire durant la période 5 et après l'expiration du délai de transposition de la directive 2004/38, fixé au 30 avril 2006, M^{me} Dias a demandé le bénéfice du revenu minimal garanti. En application du droit national en vigueur à cette époque, le succès de cette demande dépend du point de savoir si elle jouit déjà d'un droit de séjour

permanent à cette époque en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

28. Sa demande ayant été rejetée, M^{me} Dias a exercé un recours contre cette décision de rejet devant le Social Security Commissioner (Commissaire de la sécurité sociale). Ce dernier a jugé que la demande de M^{me} Dias tendant à obtenir le bénéfice du revenu minimal garanti était fondée au motif qu'elle jouissait d'un droit de séjour permanent en vertu de l'article 16 de la directive 2004/38. Il a constaté que, certes, le séjour de M^{me} Dias durant les périodes 1 et 2, c'est-à-dire du début du mois de janvier 1998 au 17 avril 2003, ne pouvaient être prises en compte. En effet, il a estimé que, dans le cadre de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, seuls peuvent être pris en compte les séjours accomplis après le 30 avril 2006, c'est-à-dire après l'expiration du délai de transposition de cette directive. En revanche, il a estimé que le séjour de M^{me} Dias durant les périodes 3 et 4 pouvait être pris en considération. Certes, durant la période 3, M^{me} Dias était au chômage et dans l'impossibilité de subvenir elle-même à ses besoins. Cependant, le Commissioner a relevé que la carte de séjour délivrée par les autorités nationales lui a conféré un droit de séjour. Il a estimé, d'autre part, qu'elle tenait en outre directement de l'article 18 CE un droit de séjour.

29. La juridiction de renvoi a été saisie d'un appel du ministre de l'Intérieur du Royaume-Uni et d'un appel incident de M^{me} Dias contre la décision du Social Security Commissioner.

Dans sa demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi a rendu la conclusion provisoire suivante:

30. Tout d'abord, elle a considéré à titre provisoire que tant l'article 16, paragraphe 1, que l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38 s'appliquent aux séjours ayant pris fin avant le 30 avril 2006, sous réserve que ces séjours aient été effectués en conformité avec les règles du droit de l'Union alors en vigueur. Elle a estimé que, dans la mesure où M^{me} Dias, du début du mois de janvier 1998 au 17 avril 2003, avait séjourné légalement au Royaume-Uni pendant une période ininterrompue de cinq ans au sens de l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive, elle avait acquis, en date du 30 avril 2006, un droit de séjour permanent. Toutefois, la juridiction de renvoi a jusqu'ici suspendu sa décision finale jusqu'à ce que la Cour rende son arrêt dans l'affaire Lassal.

31. Par ailleurs, la juridiction de renvoi a examiné la question de savoir si la période 3 représente, elle aussi, un séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Elle a constaté, à cet égard, que M^{me} Dias n'avait pas eu la qualité de travailleur au cours de cette période. La seule circonstance que la carte de séjour délivrée à M^{me} Dias par les autorités nationales était valable pour cette période ne suffit pas, selon elle, à rendre légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 le séjour effectué durant cette période. Étant donné, toutefois, que la juridiction de renvoi continuait à nourrir certains doutes, elle a suspendu sa

décision finale et saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes:

«Un citoyen de l'Union européenne présent dans un État membre dont il n'a pas la nationalité et titulaire, avant la transposition de la directive 2004/38/CE, d'une carte de séjour valablement délivrée en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 68/360/CEE, mais ayant été, pendant un certain temps au cours de la validité de cette carte, en situation de chômage volontaire, incapable de subvenir lui-même à ses besoins et en dehors des conditions pour pouvoir bénéficier d'une telle carte, reste-t-il durant cette période, sur le seul fondement de sa carte de séjour, quelqu'un ayant 'séjourné légalement' dans l'État membre d'accueil aux fins de l'acquisition ultérieure d'un droit de séjour permanent en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38?»

32. Dans l'hypothèse où l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 ne donnerait lieu à aucun droit de séjour permanent, la juridiction de renvoi se pose la question de savoir si M^{me} Dias peut tirer directement de l'article 18 CE un droit de séjour et a donc soumis à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Si le fait d'avoir séjourné légalement en tant que travailleur pendant une période ininterrompue de cinq ans avant le 30 avril 2006 [sur

le territoire d'un État membre d'accueil] ne donne pas accès au droit de séjour permanent institué à l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, ce séjour ininterrompu en tant que travailleur fait-il naître un droit de séjour permanent résultant directement de l'article 18, paragraphe 1, CE au motif qu'il existe une lacune dans la directive?»

III — Procédure devant la Cour

33. Des observations écrites ont été déposées par M^{me} Dias, par les gouvernements du Royaume-Uni, portugais et danois, ainsi que par la Commission européenne, dans le délai fixé à l'article 23 du statut de la Cour de justice.

34. Le 16 décembre 2010 s'est tenue une audience à laquelle ont participé l'avocat de M^{me} Dias ainsi que le représentant du Royaume-Uni et celui de la Commission.

IV — Principaux arguments des parties

A — Sur la prise en compte des séjours accomplis avant le 30 avril 2006

35. Selon M^{me} Dias, le *gouvernement portugais* et la *Commission*, il convient de prendre

également en compte, dans le cadre de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, les séjours accomplis avant le 30 avril 2006. Dès lors, ils estiment que M^{me} Dias a rempli les conditions de l'article 16, paragraphe 1, de la directive, étant donné qu'elle a séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans au Royaume-Uni du mois de janvier 1998 au 17 avril 2003 et qu'elle a ainsi atteint le degré d'intégration nécessaire à l'acquisition d'un droit de séjour permanent. M^{me} Dias renvoie à l'argumentation du Child Poverty Action Group, partie intervenante dans l'affaire Lassal, et la Commission renvoie à ses propres observations dans cette affaire. Le gouvernement portugais souligne que la directive 2004/38 a codifié des règles qui s'appliquaient avant son entrée en vigueur. Il précise que, aux termes de son troisième considérant, cette directive vise à simplifier et à renforcer les droits de libre circulation. De ce fait, le gouvernement portugais estime que la directive ne saurait être interprétée en ce sens qu'elle confère moins de droits que ceux qui étaient en vigueur avant son adoption.

36. Lors de l'audience, le *gouvernement du Royaume-Uni* a précisé que, à la suite de l'arrêt Lassal, il considérait à présent que les périodes de séjour 1 et 2 de M^{me} Dias pouvaient être prises en compte et que celle-ci avait donc acquis un droit de séjour permanent.

37. Selon le *gouvernement danois*, les périodes de séjour accomplies avant le 30 avril

2006 ne peuvent être prises en considération en application de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Selon le gouvernement danois, le fait que les séjours antérieurs au 30 avril 2006 n'aient pas été pris en compte par ladite directive ne représente pas une lacune faite sciemment dans la directive, mais une décision du législateur de l'Union prise en connaissance de cause. Le droit de séjour permanent défini à l'article 16 de la directive 2004/38 est en effet, selon le gouvernement danois, un droit nouveau introduit pour la première fois par cette directive.

B — *Sur la première question préjudicielle*

38. M^{me} Dias ainsi que le *gouvernement portugais* estiment que le séjour de M^{me} Dias durant la période 3 était légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

prendre également en compte un séjour qui n'est certes pas légal au regard des dispositions du droit de l'Union, mais qui l'est au regard des prescriptions nationales. Elle fait valoir que les autorités nationales lui ont délivré une carte de séjour au titre de l'article 6 de la directive 68/360 et que cette carte était valable pour la période 3. De ce fait, elle considère avoir séjourné légalement au Royaume-Uni durant la période 3. Cette conclusion est étayée selon elle par une comparaison des dispositions de la directive 68/360 avec les articles 1^{er} et 3 de la directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour⁷. Le fait que, selon la jurisprudence, une carte de séjour délivrée en vertu de l'article 6 de la directive 68/360 n'ait qu'un effet déclaratif n'y change d'ailleurs rien selon M^{me} Dias. En effet, cette dernière soutient qu'il ressort de cette jurisprudence uniquement qu'un droit de séjour fondé en droit de l'Union ne dépend pas du respect d'une procédure nationale, et non pas que, a contrario, une carte de séjour nationale n'ait aucune importance. M^{me} Dias considère qu'en outre ce ne sont pas les dispositions de l'article 8 de la directive 2004/38 relatives à l'enregistrement qui doivent être prises en considération en l'espèce, mais seulement les dispositions relatives à la carte de séjour de la directive 68/360. M^{me} Dias estime qu'il n'appert d'ailleurs ni de l'article 16 de la directive 2004/38 ni de son dix-septième considérant qu'il faille que les conditions de l'article 7 soient remplies pour que l'on puisse constater un séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1. M^{me} Dias fait valoir que, compte tenu de l'économie et de la finalité de la directive 2004/38, celle-ci ne saurait être interprétée de façon restrictive. Elle soutient, en particulier, que la directive ne doit pas être interprétée de manière à restreindre l'effet de l'article 18 CE ou l'objectif qu'elle poursuit, consistant à promouvoir la cohésion sociale. Enfin, elle fait valoir qu'il n'existe aucun rapport entre l'article 16

39. M^{me} Dias s'appuie, tout d'abord, sur le fait que le libellé de cette disposition permet de

⁷ — JO L 180, p. 26.

et l'article 7 de la directive 2004/38, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de remplir les conditions de l'article 7 dans le cadre de l'application de l'article 16.

40. Selon le gouvernement portugais, M^{me} Dias n'a pas perdu son statut de travailleur durant la période 3. Même si c'est volontairement qu'elle est devenue sans emploi, elle l'a fait pour pouvoir s'occuper de son enfant de six mois. De ce fait, le gouvernement portugais estime qu'elle est restée intégrée dans le marché du travail du Royaume-Uni. En ce sens, la carte de séjour nationale n'a fait que confirmer le droit qu'elle tirait de sa qualité de travailleur.

41. Selon le *gouvernement du Royaume-Uni*, le *gouvernement danois* et la *Commission*, le séjour de M^{me} Dias durant la période 3 n'était pas un séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Le fait que son séjour ait eu lieu sous couvert d'une carte de séjour délivrée par les autorités nationales ne suffit pas à en faire un séjour légal au sens dudit article 16.

42. Premièrement, le gouvernement danois et la Commission font valoir que cela résulte du dix-septième considérant de la directive 2004/38, aux termes duquel le séjour au sens

de l'article 16, paragraphe 1, de la directive doit se faire conformément aux conditions fixées par ladite directive. Par ailleurs, ils soutiennent que les citoyens de l'Union ne jouissent d'un droit de séjour en vertu de l'article 14, paragraphe 2, de la directive que s'ils remplissent les conditions énoncées à l'article 7 de cette dernière. En outre, le gouvernement danois souligne que la directive consolide les droits de séjour déjà en vigueur antérieurement en vertu du droit de l'Union. Enfin, la Commission relève que le droit de séjour permanent découlant de l'article 16, paragraphe 1, de la directive est le statut le plus favorable pouvant être accordé à un citoyen de l'Union originaire d'un autre État membre et qu'il implique, par conséquent, un degré d'intégration élevé.

43. Deuxièmement, le gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement danois et la Commission soutiennent que la carte de séjour délivrée par les autorités nationales est sans importance. En effet, selon eux, elle ne fait que constater, avec un effet déclaratif, que M^{me} Dias dispose d'un droit de séjour en application des dispositions du droit de l'Union en la matière. Ils estiment en effet que, en cas de chômage volontaire, un État peut retirer la carte de séjour délivrée. Ils considèrent toutefois que le seul fait que les autorités nationales n'aient pas retiré la carte de séjour ne suffit pas à rendre le séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3 légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. En effet, la thèse inverse reviendrait selon eux à obliger les États membres à surveiller constamment si les conditions de délivrance de la carte de séjour continuent à être remplies. Cela ferait peser une charge disproportionnée sur les autorités nationales et risquerait d'entraîner une discrimination

au détriment des citoyens de l'Union originaires d'autres États membres.

En revanche, il serait possible de conclure à un séjour légal au sens de cette disposition si les autorités nationales autorisent le séjour d'un citoyen de l'Union en allant au-delà des règles du droit de l'Union.

44. Troisièmement, selon le gouvernement danois, le fait que l'article 8 de la directive 2004/38 prévoit la possibilité d'imposer aux citoyens de l'Union séjournant plus de trois mois dans l'État membre d'accueil considéré de se faire enregistrer ne joue pas en faveur de la prise en compte d'un séjour effectué sur la base d'une carte de séjour délivrée par les autorités nationales. Si cet enregistrement était pris en compte dans l'appréciation de la légalité d'un séjour, cela conduirait à une divergence dans l'interprétation de la notion de «séjour légal», selon qu'un État membre ait ou non fait usage de la faculté prévue à l'article 8 de la directive 2004/38. Le gouvernement du Royaume-Uni ajoute à cet égard que ledit article 8 vise à donner une vue d'ensemble des mouvements de population.

45. Quatrièmement, la Commission fait valoir subsidiairement, dans l'hypothèse où la Cour ne retiendrait pas sa thèse, qu'il conviendrait en ce cas de distinguer entre deux cas de figure. Si les autorités nationales ne savent pas que les conditions dont dépend la validité d'un droit de séjour en vertu du droit de l'Union ne sont plus réunies, le fait que le séjour continue à être toléré ne saurait constituer un séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

46. Cinquièmement, la Commission ajoute qu'un séjour tel que celui afférent à la période 3 n'est certes pas légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, mais qu'il n'interrompt pas le séjour au sens de cette même disposition. Selon la Commission, ladite directive ne contient aucune disposition régissant un cas tel que celui du litige au principal, dans lequel un citoyen de l'Union séjourne durablement dans l'État membre d'accueil, mais cesse pendant un certain temps de réunir les conditions de séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive. La Commission ajoute qu'en revanche l'article 16, paragraphe 3, de la directive contient une disposition spécifique en application de laquelle une absence d'une certaine durée n'affecte pas la continuité du séjour, mais ne fait qu'«arrêter le compteur». La Commission estime qu'il est approprié d'appliquer ce principe également aux séjours tels que celui afférent à la période 3. Elle considère en effet que ces périodes, contrairement à celles durant lesquelles un citoyen de l'Union quitte l'État d'accueil, ne diminuent pas le degré d'intégration déjà atteint par ce citoyen. La Commission fait valoir qu'en outre cela est conforme à la volonté du législateur de l'Union. En effet, soit ce dernier a jugé qu'il était à ce point évident que les périodes d'inactivité professionnelle n'affectaient pas la continuité du séjour que cela rendait superflue toute disposition le précisant, soit il a tout simplement oublié de traiter cette question. Il convient alors, selon

la Commission, d'interpréter la directive de manière conforme au droit primaire eu égard à l'article 18 CE. La Commission considère en effet qu'une interprétation selon laquelle des périodes d'inactivité interrompraient le séjour ne serait pas conforme au principe de proportionnalité.

C — *Sur la seconde question préjudicielle*

47. Pour le cas où la Cour jugerait que M^{me} Dias n'a pas acquis de droit de séjour permanent en application de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, *M^{me} Dias*, le *gouvernement portugais* et la *Commission* soutiennent que M^{me} Dias tire directement de l'article 18 CE un droit de séjour permanent. En effet, selon eux, la directive 2004/38 ne réglemente pas de manière complète la liberté de circulation des citoyens de l'Union. C'est pourquoi il conviendrait d'appliquer directement l'article 18 CE dans les cas où la directive 2004/38 ne prévoit pas de droit de séjour, de manière contraire au principe de proportionnalité. Dans le cas de M^{me} Dias, qui a travaillé pendant cinq ans au Royaume-Uni, il serait disproportionné de ne pas lui accorder un tel droit de séjour.

48. Selon le *gouvernement du Royaume-Uni* et le *gouvernement danois*, M^{me} Dias ne tire pas de droit de séjour permanent directement de l'article 18 CE. Selon eux, le droit de séjour permanent prévu à l'article 16 de la directive 2004/38 est nouveau et est expressément subordonné aux limitations et aux conditions énoncées dans cet article. Si un citoyen de l'Union ne remplit pas les conditions fixées dans l'article 16 de la directive 2004/38, il ne s'agit pas d'une lacune qui devrait être comblée en faisant directement application de l'article 18 CE. En effet, en vertu de l'article 18 CE, le droit de séjour n'est reconnu que sous réserve des limitations et des conditions prévues dans le traité. De ce fait, le législateur de l'Union est seul compétent pour déterminer les règles et conditions applicables au droit de séjour. Certes, il doit, ce faisant, respecter le principe de proportionnalité. Toutefois, il ne serait pas contraire à ce principe que de subordonner un droit de séjour permanent aux conditions établies dans la directive 2004/38.

49. Le gouvernement danois ajoute que le champ d'application de l'article 18, paragraphe 1, CE doit être limité aux formes de séjour prévues par le droit de l'Union. Certes, la Cour a élargi le champ d'application de l'article 18, paragraphe 1, CE à un droit de séjour conféré conformément à la législation nationale. Le gouvernement danois estime cependant qu'il ne ressort pas de la demande de décision préjudicielle que la requérante disposait d'un droit de ce type.

V — Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

50. Au cours de l'audience, le gouvernement du Royaume-Uni a admis que M^{me} Dias disposait d'un droit de séjour permanent. Toutefois, il a précisé, premièrement, que le litige devant la juridiction de renvoi était toujours pendant, et, deuxièmement, que le ministre partie au principal n'avait fait aucune déclaration à cet égard. Le gouvernement du Royaume-Uni a supposé que, si la juridiction au principal ne s'est pas penchée sur l'arrêt Lassal, c'est probablement parce que cette instance est suspendue jusqu'à ce que la Cour statue sur la présente demande de décision préjudicielle. Il a ajouté que la juridiction de renvoi n'avait pas qualifié la première question préjudicielle de question hypothétique.

51. Le fait que le gouvernement du Royaume-Uni a changé de position juridique en réaction à l'arrêt Lassal et qu'il considère à présent que M^{me} Dias bénéficie bien d'un droit de séjour permanent ne rend pas la Cour incompétente pour connaître de la présente demande de décision préjudicielle.

52. Il convient de relever premièrement que, aux termes de l'article 267 TFUE, la procédure préjudicielle est une procédure de

coopération entre la Cour et les juridictions nationales étrangères à toute initiative des parties⁸. Dès lors, la déclaration faite par le gouvernement du Royaume-Uni au cours de l'audience est en soi sans incidence. Ce n'est en effet que si la juridiction de renvoi informe la Cour de la clôture de l'affaire au principal que la Cour est alors dessaisie de la demande de décision préjudicielle y afférente.

53. Deuxièmement, on ne saurait non plus présumer que les questions préjudicielles déferées sont manifestement dépourvues de pertinence pour la solution du litige. En effet se pose en l'espèce la question de savoir quelles sont les répercussions du séjour accompli par M^{me} Dias durant la période 3, au cours de laquelle elle se trouvait volontairement au chômage tout en disposant néanmoins d'une carte de séjour valable. La réponse à cette question dépend notamment de la réponse qui sera donnée à la question de la juridiction de renvoi, consistant à savoir si le séjour de M^{me} Dias afférent à la période 3 était légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Par ailleurs, dans sa demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi a non seulement posé les deux questions préjudicielles qui y sont expressément mentionnées en tant que telles, mais a aussi voulu savoir si le séjour effectué par M^{me} Dias durant les périodes 1 et 2 doit être pris en compte au titre de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Compte tenu de l'affaire Lassal, la juridiction de renvoi s'est abstenue de poser de nouveau cette question préjudicielle. Étant donné que la demande de décision préjudicielle qui nous occupe présente des particularités par rapport aux questions posées

⁸ — Voir, en ce sens, arrêts du 27 mars 1963, *Da Costa en Schaake* ne.a. (28/62 à 30/62, Rec. p. 59); du 1^{er} mars 1973, *Bollmann* (62/72, Rec. p. 269, point 4); du 10 juillet 1997, *Palmisani* (C-261/95, Rec. p. I-4025, point 31), et du 12 février 2008, *Kempter* (C-2/06, Rec. p. I-411, points 41 et suiv.).

dans l'affaire Lassal, nous estimons que cette question n'a pas été définitivement réglée par l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Lassal.

54. Dès lors, la demande de décision préjudicielle est recevable.

VI — Appréciation juridique

A — *Remarques liminaires*

1. Sur le droit de séjour permanent

55. En adoptant la directive 2004/38, le législateur de l'Union a défini plus précisément en droit dérivé le droit, pour un citoyen de l'Union, de séjourner dans un autre État membre, droit qui résulte, en droit primaire, des libertés fondamentales et des règles

relatives à la citoyenneté de l'Union⁹. Ladite directive prévoit trois degrés de droits de séjour: premièrement, dans son article 6, le droit de séjour jusqu'à trois mois; deuxièmement, dans son article 7, le droit de séjour de plus de trois mois, qui s'applique essentiellement aux personnes qui occupent un emploi ou ont les moyens de subvenir à leurs besoins, ou aux personnes assimilées, et, troisièmement, le droit de séjour permanent.

56. Le droit de séjour permanent, qui représente le degré le plus élevé de l'intégration d'un citoyen de l'Union dans un État membre d'accueil, est réglementé par les articles 16 à 21 de la directive 2004/38. Il repose sur l'idée selon laquelle un citoyen de l'Union qui, après avoir séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans dans un État membre d'accueil, y est largement intégré devrait pouvoir y rester, et ce indépendamment du point de savoir si, après avoir acquis ce droit, il restera salarié, indépendant ou assimilé en vertu de l'article 7 de la directive.

57. Les droits de séjour définis dans la directive 2004/38 s'accompagnent du principe de l'égalité de traitement, conformément à son article 24.

⁹ — Voir premier et deuxième considérants de la directive.

2. Sur les questions juridiques pertinentes en l'espèce

58. Dans le litige au principal, la juridiction de renvoi doit trancher la question de savoir si M^{me} Dias, une Portugaise résidant depuis janvier 1998 au Royaume-Uni, a droit au revenu minimal garanti prévu par la législation de cet État. Les autorités nationales doivent lui reconnaître ce droit si elle est titulaire d'un droit de séjour permanent en vertu de l'article 16 de la directive 2004/38. Pour le vérifier, il faut donc déterminer si M^{me} Dias a séjourné légalement au Royaume-Uni pendant une période ininterrompue de cinq ans.

59. Comme il appert de la demande de décision préjudicielle, M^{me} Dias a séjourné de manière ininterrompue au Royaume-Uni depuis janvier 1998. Les seules périodes 1 et 2 de son séjour, qui s'étendent de janvier 1998 au 17 avril 2003, font ensemble plus de cinq ans. Sur cette seule base, M^{me} Dias justifiait donc déjà d'un séjour ininterrompu de plus de cinq ans au Royaume-Uni le 30 avril 2006, c'est-à-dire à la date marquant la fin du délai de transposition de la directive 2004/38.

60. La juridiction de renvoi voudrait tout d'abord savoir si, en vertu de l'article 16 de la directive, le séjour effectué par M^{me} Dias au Royaume-Uni durant les périodes 1 et 2 doit, lui aussi, être pris en compte. En effet, son séjour durant ces périodes a eu lieu avant

le 30 avril 2006, c'est-à-dire avant l'écoulement du délai de transcription de la directive 2004/38. Étant donné que la juridiction de renvoi a déjà posé une question préjudicielle en ce sens dans l'affaire Lassal, elle s'est abstenue de la poser de nouveau dans la présente affaire. Elle a toutefois relevé dans sa décision de renvoi que la réponse à ces questions préjudicielles déférées dans l'affaire Lassal revêt également une importance décisive pour la solution du litige dont elle a été saisie au principal.

61. Dans son arrêt Lassal, la Cour a précisé que l'on ne constate pas de séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, seulement lorsque le séjour est effectué conformément aux dispositions de cette directive même, mais également lorsqu'il existait un droit de séjour en application des dispositions du droit de l'Union qui étaient en vigueur au moment du séjour¹⁰. Dès lors, le séjour effectué par M^{me} Dias durant les périodes 1 et 2 était, lui aussi, légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Durant les périodes 1 et 2, M^{me} Dias disposait en effet d'un droit de séjour fondé sur le droit de l'Union en tant que travailleuse et en application de l'article 39, paragraphe 3, sous c), CE.

62. Cependant, la demande de décision préjudicielle qui nous occupe présente une particularité par rapport à l'affaire Lassal. Elle soulève en effet la question de savoir si le séjour

10 — Arrêt précité note 3, point 40.

subséquent de M^{me} Dias durant la période 3, qui a fait suite aux périodes 1 et 2, l'empêche d'acquérir un droit de séjour permanent. Après la fin de son congé maternité durant la période 2, M^{me} Dias a en effet décidé de ne pas retourner à son ancien poste de travail et se trouvait donc volontairement au chômage durant la période 3, c'est-à-dire du 18 avril 2003 au 25 avril 2004. Par la suite, durant la période 4, c'est-à-dire du 26 avril 2004 au 23 mars 2007, elle a été de nouveau salariée et a donc légalement séjourné, au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, au Royaume-Uni.

63. Dans ces circonstances, on peut considérer que M^{me} Dias a bénéficié d'un droit de séjour permanent à compter de l'expiration du délai de transposition de la directive 2004/38, le 30 avril 2006, dans les hypothèses suivantes:

- Deuxièmement, cela serait le cas si le séjour effectué par M^{me} Dias durant les périodes 1 et 2 était pris en compte aux fins de l'acquisition du droit de séjour permanent et si le séjour qu'elle a effectué durant la période 3 ne faisait pas obstacle à ce qu'elle bénéficie d'un droit de séjour permanent, quand bien même ce séjour ne serait pas légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38.
64. Nous vérifierons ci-après tout d'abord si le séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3 était légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 (B). Nous examinerons ensuite la question de savoir si un séjour qui n'a pas été légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive, tel celui effectué par M^{me} Dias en l'espèce durant la période 3, empêche l'acquisition d'un droit de séjour permanent en vertu de cette disposition (C).
- B — *Sur la légalité du séjour effectué durant la période 3*
- Premièrement, ce serait le cas si le séjour de M^{me} Dias durant la période 3 devait être considéré comme un séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. En effet, M^{me} Dias aurait alors légalement séjourné au Royaume-Uni de manière ininterrompue pendant plus de cinq ans non pas seulement au cours des périodes 1 et 2, mais au cours des périodes 1 à 4, c'est-à-dire de janvier 1998 jusqu'à l'expiration du délai de transposition, le 30 avril 2006.
65. Il convient d'abord de se pencher sur la question de savoir si le séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3 était légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Si cette disposition emploie la notion de séjour légal, elle ne la définit pas pour autant.

66. Il résulte du dix-septième considérant de la directive 2004/38 que le législateur de l'Union entend par séjour légal un séjour effectué «conformément aux conditions fixées par la présente directive». Comme l'a précisé la Cour dans son arrêt *Lassal*, cette formule doit faire l'objet d'une interprétation téléologique en ce sens qu'elle recouvre non seulement les séjours qui ont été effectués conformément aux dispositions fixées dans la directive 2004/38 elle-même, mais également les séjours effectués conformément aux conditions en vigueur à l'époque du séjour et qui ont précédé les conditions fixées dans la directive¹¹.

67. En l'espèce, M^{me} Dias ne peut pas faire valoir qu'elle bénéficiait d'un droit de séjour en tant que travailleur durant la période 3 (1). Un droit de séjour dérivé pourrait éventuellement être envisagé (2). Cela soulève, en outre, la question de savoir si le séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3 doit être considéré comme légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, au seul motif que, durant cette période, elle disposait d'une carte de séjour valable et qu'elle percevait le revenu minimal garanti (3).

1. Sur le droit de séjour des travailleurs

68. Le séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3 serait légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 si elle avait eu également la qualité de travailleur pendant cette même période. Cependant, la juridiction de renvoi a jugé que tel n'était pas le cas et n'a donc pas posé de question préjudicielle sur ce point.

69. La constatation de la juridiction de renvoi selon laquelle M^{me} Dias n'avait pas le statut de travailleur durant la période 3 nous semble conforme à la jurisprudence de la Cour. En effet, selon cette jurisprudence, la qualité de travailleur se perd en principe à la fin de la relation de travail¹². Or, il ressort de la demande de décision préjudicielle que la relation de travail de M^{me} Dias a pris fin au moment où a commencé la période 3, lorsque M^{me} Dias a décidé de continuer à s'occuper de son fils après la fin de son congé maternité et de ne pas reprendre son travail. Dès lors, durant cette période 3, M^{me} Dias a volontairement perdu son statut de travailleur au sens propre du terme.

70. Le fait que son employeur ait déclaré à M^{me} Dias son intention de la réembaucher éventuellement plus tard ne contredit d'ailleurs nullement cette constatation. Certes, la Cour a jugé dans certains cas que la qualité

11 — Arrêt précité note 3, point 40.

12 — Arrêt du 31 mai 2001, *Leclere et Deaconescu* (C-43/99, Rec. p. I-4265, point 55).

de travailleur ne se perd point, en dépit d'un changement de statut, lorsqu'il existe une relation entre l'activité précédemment exercée en tant que travailleur et l'activité exercée par la suite¹³. La seule circonstance que l'employeur de M^{me} Dias lui ait laissé entrevoir qu'il la réembaucherait ne représente toutefois pas selon nous un lien suffisant pour pouvoir justifier à elle seule que M^{me} Dias conserve sa qualité de travailleur durant la période 3.

71. D'autre part, M^{me} Dias ne peut pas non plus fonder son statut de travailleur sur des dispositions de droit secondaire. Certes, l'article 7, paragraphe 1, de la directive 68/360 prévoit que les personnes qui ne sont pas des travailleurs au sens propre du terme doivent être assimilées à des travailleurs sous certaines conditions¹⁴. Toutefois, il le prévoit pour les personnes qui se trouvent en chômage involontaire, et non pour celles qui se sont mises volontairement au chômage.

2. Sur un éventuel droit de séjour dérivé

72. On pourrait également imaginer que M^{me} Dias puisse éventuellement acquérir un droit de séjour du fait que son fils est un

citoyen de l'Union. En application d'une thèse qui ne fait pas l'unanimité, M^{me} Dias doit pouvoir tirer un tel droit de séjour dérivé si son enfant cadet a la nationalité du Royaume-Uni et s'il dépend des soins de sa mère¹⁵. La juridiction de renvoi n'a cependant pas posé de question préjudicielle sur ce point et n'a pas non plus indiqué que le benjamin de M^{me} Dias est un ressortissant du Royaume-Uni. Dès lors, et compte tenu aussi du fait que la présente affaire ne dépend pas de façon décisive de la réponse à cette question, nous n'approfondirons pas l'analyse de cette question.

3. Sur l'importance de la carte de séjour

73. La juridiction de renvoi demande à la Cour si le séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3 doit être considéré comme légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 au motif qu'à cette époque elle était titulaire d'une carte de séjour valablement délivrée par les autorités nationales. Comme nous l'avons déjà laissé entendre

13 — Arrêts du 21 juin 1988, *Lair* (39/86, Rec. p. 3161, point 37), ainsi que du 26 février 1992, *Raulin* (C-357/89, Rec. p. I-1027, point 21) et *Bernini* (C-3/90, Rec. p. I-1071, point 19).

14 — Devenu article 6, paragraphe 3, de la directive 2004/38.

15 — Voir, en ce sens, points 67 à 122 des conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire *Ruiz Zambrano* (C-34/09, pendante devant la Cour). En sens inverse, l'avocat général Kokott, aux points 20 à 46 de ses conclusions dans l'affaire *McCarthy* (C-434/09, pendante devant la Cour), a défendu la position selon laquelle les règles relatives à la citoyenneté européenne ne s'appliquaient pas à un tel cas.

dans nos conclusions dans l'affaire Lassal¹⁶, il convient à notre avis de répondre à cette question par la négative. Certes, l'énoncé de l'article 16 de la directive 2004/38 est suffisamment ouvert pour englober également les séjours qui sont légaux en vertu des dispositions nationales (a). Cependant, le dix-septième considérant (b) et le système gradué de la directive (c) vont à l'encontre d'une telle interprétation. De plus, ni le pouvoir des États membres d'adopter des dispositions plus favorables en vertu de l'article 37 de la directive 2004/38 (d) ni les prescriptions du droit primaire (e) ne poussent à adopter nécessairement une interprétation selon laquelle il conviendrait d'englober également les séjours qui sont légaux en application des dispositions nationales.

b) Sur le dix-septième considérant

75. C'est donc la finalité qu'a poursuivie le législateur de l'Union en adoptant l'article 16 de la directive 2004/38, qui sera déterminant pour l'interprétation de cette disposition. Aux termes de son dix-septième considérant, ladite directive vise à promouvoir la cohésion sociale. Il ressort de son dix-huitième considérant qu'elle doit être un véritable moyen d'intégration du citoyen de l'Union dans la société de l'État membre d'accueil dans lequel il réside. On pourrait donc faire valoir que la distinction entre les droits de séjour fondés sur le droit de l'Union et ceux qui sont fondés sur le droit national est sans importance au regard de ces objectifs et que, par conséquent, un séjour uniquement fondé sur des dispositions nationales doit être considéré comme légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38¹⁷.

a) Sur l'énoncé de la disposition en cause

74. Relevons, tout d'abord, que l'énoncé de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 est ouvert. Il ne s'oppose ni à une interprétation selon laquelle seuls les séjours effectués sur le fondement du droit de l'Union sont pris en compte ni à une interprétation qui engloberait en plus les séjours effectués sur la base de dispositions nationales.

76. Toutefois, le législateur de l'Union ne s'est pas borné à mentionner ces objectifs dans les considérants de la directive. En réalité, il a voulu préciser, dans le dix-septième considérant, que le droit de séjour était subordonné à la constatation d'un séjour effectué «conformément aux conditions fixées par la [...] directive». Cette formule, qui a été sciemment intégrée dans le dix-septième considérant de la directive 2004/38 au cours du processus

16 — Point 88 des conclusions.

17 — Il semble bien que les conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire McCarthy (précitée note 15), point 52, aillent dans ce sens.

législatif¹⁸, doit être prise en compte dans la recherche de la volonté du législateur. Elle peut, selon nous, difficilement être comprise autrement qu'en ce sens que le législateur de l'Union n'a voulu créer de droit de séjour permanent que sur la base des droits de séjour prévus dans la directive.

c) Sur le système gradué de la directive 2004/38

77. Va également en ce sens, selon nous, le système gradué prévu par la directive 2004/38, qui établit une échelle de trois degrés d'intégration d'un citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil: premier degré d'intégration, le droit de séjour jusqu'à trois mois; deuxième degré, le droit de séjour de plus de trois mois, qui s'applique essentiellement aux travailleurs, aux personnes financièrement indépendantes et aux personnes assimilées; et, troisième et dernier degré, le droit de séjour permanent¹⁹.

18 — Cette formule était en effet absente de la proposition initiale de la Commission [voir quatorzième considérant de la proposition initiale de la Commission COM(2001) 257 final, JO C 270 E, p. 150], mais a été introduite ultérieurement dans la position commune du Conseil (CE) n° 6/2004, du 5 décembre 2003 (JO 2004, C 54 E, p. 12), et approuvée par le Parlement. Dans sa communication au Parlement européen, du 30 décembre 2003, concernant la position commune arrêtée par le Conseil, la Commission a expliqué, relativement à la modification du dix-septième considérant, qu'elle avait été effectuée afin de clarifier la notion de séjour légal (SEC/2003/1293 final, p. 10).

19 — Voir points 55 et suiv. des présentes conclusions.

78. Cette gradation détermine également l'étendue des droits dont peut se prévaloir un citoyen de l'Union devant les autorités de l'État membre d'accueil en vertu du principe d'égalité de traitement inscrit à l'article 24 de la directive 2004/38. Au premier degré, l'État membre n'est pas obligé de prévoir l'égalité d'accès aux prestations sociales. Au deuxième degré, les citoyens de l'Union accèdent à un droit limité aux prestations sociales. Si un citoyen de l'Union a atteint ce deuxième degré, le recours au système d'assistance sociale n'entraîne certes pas automatiquement une mesure d'éloignement, conformément à l'article 14, paragraphe 3, de ladite directive, mais un recours disproportionné au système d'assistance sociale peut en revanche entraîner l'extinction du droit de séjour dans certains cas. Ce n'est que lorsque le citoyen de l'Union atteint le troisième degré en acquérant un droit de séjour permanent qu'il bénéficie d'un droit d'accès non restreint aux prestations sociales. Une fois qu'il a atteint ce degré d'intégration, son droit de séjour permanent est inconditionnel et ne peut être remis en cause en cas de recours au système d'assistance sociale²⁰.

79. Dans ce système gradué, le législateur de l'Union a trouvé un équilibre entre la liberté de circulation du citoyen de l'Union dans l'Union ainsi que l'objectif de cohésion sociale, d'une part, et les intérêts financiers des États membres, d'autre part. Plus le degré d'intégration d'un citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil est élevé, moins on accorde d'importance aux intérêts financiers

20 — Voir article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38 et son dix-huitième considérant.

des États membres. Lorsque le troisième degré est atteint, ces intérêts cèdent entièrement le pas au principe d'intégration²¹.

80. Lorsqu'un citoyen de l'Union acquiert un droit de séjour permanent en vertu de l'article 16 de la directive 2004/38, il acquiert un droit d'accès plein et entier aux prestations sociales de son État membre d'accueil, non limité dans le temps. La précision donnée dans le dix-septième considérant de ladite directive en ce qui concerne la définition de la notion de séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive doit être lue dans ce contexte. À notre avis, le législateur de l'Union a voulu dire par là que la primauté de l'objectif d'intégration sur les intérêts financiers des États membres ne s'impose que dans les cas où le citoyen de l'Union a déjà séjourné au moins cinq ans dans l'État membre d'accueil conformément aux dispositions de la directive 2004/38.

d) Sur le pouvoir d'adopter des dispositions plus favorables

81. On oppose à cela l'argument selon lequel la directive 2004/38, conformément à son article 37, autorise les États membres à adopter

des dispositions législatives, réglementaires et administratives plus favorables et qu'ainsi elle prévoit même des cas dans lesquels un droit de séjour résulte du droit des étrangers national de l'État membre d'accueil. De ce fait, les séjours fondés sur le droit national des étrangers devraient être considérés comme étant des séjours légaux au sens de l'article 16 de la directive 2004/38²².

82. Nous ne pouvons pas, pour notre part, déduire une telle conséquence de l'article 37 de la directive 2004/38. Aux termes de cette disposition, la directive ne porte pas atteinte aux dispositions législatives, réglementaires et administratives plus favorables des États membres. Le législateur de l'Union emploie habituellement de telles formules lorsqu'il veut signifier qu'une directive ne s'oppose pas à ce que le droit national prévoit un régime plus favorable et que les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation à cet égard. Dès lors que les États membres décident librement d'adopter des dispositions plus favorables, ils devraient alors aussi déterminer librement — en l'absence de prescriptions de droit primaire — les conséquences juridiques d'un droit de séjour accordé sur la seule base du droit national et allant au-delà des dispositions de la directive 2004/38. En particulier, ils devraient disposer d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la question de savoir s'ils veulent également prendre en

21 — Voir, en ce sens, Iliopoulou, A., «Le nouveau droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille: la directive 2004/38/CE», *Revue du droit de l'Union européenne*, 2004, p. 523 et suiv., p. 540.

22 — Voir point 53 des conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire McCarthy (précitée note 15).

compte un tel séjour aux fins de l'octroi éventuel d'un droit de séjour permanent.

nationales des conséquences du point de vue du droit de l'Union²⁵.

83. De toute façon, l'article 37 de la directive 2004/38, dans un cas tel que celui de l'affaire au principal, ne nous semble pas directement pertinent. En effet, M^{me} Dias ne soutient pas en l'espèce qu'elle bénéficie d'un droit en vertu de dispositions nationales plus favorables. Elle invoque au contraire une carte de séjour que les autorités nationales étaient tenues de délivrer en vertu de l'article 6 de la directive 68/360, ainsi que le fait qu'elles ne la lui ont pas retirée, alors même que les conditions de délivrance d'une telle carte n'étaient plus réunies.

85. Nous estimons que l'on ne saurait déduire de ces arrêts qu'un séjour fondé non pas sur un droit de séjour découlant du droit de l'Union, mais uniquement sur une carte de séjour non retirée doit être considéré comme un séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

86. Il convient en effet de relever en premier lieu que, dans ces arrêts, la Cour n'a pas constaté qu'un droit de séjour résulte en pareil cas de l'article 18 CE. La Cour a jugé tout le contraire²⁶.

e) Sur les prescriptions de droit primaire

84. Par ailleurs, les arrêts rendus par la Cour dans les affaires Trojani²³ et Martínez Sala²⁴ sont invoqués à l'appui d'une prise en compte des droits de séjour fondés sur le droit national. Dans ces arrêts, la Cour a attaché à des droits de séjour résultant de dispositions

87. Deuxièmement, il est vrai que la Cour a, dans ces arrêts, attaché des conséquences du point de vue du droit de l'Union à un séjour fondé sur un titre de séjour national ou sur une admission exceptionnelle au séjour. Cependant, la Cour n'a fait qu'y constater qu'un citoyen de l'Union pouvait alors appuyer son droit aux prestations d'assistance sociale sur le principe de non-discrimination sociale établi à l'article 12 CE (et qu'un tel recours au système de l'assistance sociale ne pouvait pas entraîner automatiquement une mesure d'éloignement à son encontre). Lorsque la Cour a examiné l'article 18 CE dans ce cadre, cela concernait la question de savoir si le

23 — Arrêt du 7 septembre 2004 (C-456/02, Rec. p. I-7573, points 37 à 46).

24 — Arrêt du 12 mai 1998 (C-85/96, Rec. p. I-2691, points 61 à 63).

25 — Voir point 53 des conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire McCarthy (précitée note 15).

26 — Arrêt Trojani (précité note 23, notamment point 36).

champ d'application du principe de non-discrimination était touché²⁷.

d'éloignement, sous réserve de respecter les limites imposées par le droit de l'Union.

88. Troisièmement, la Cour a précisé que, même dans une telle situation, il reste loisible à un État membre de prendre une mesure d'éloignement à l'encontre du ressortissant d'un autre État membre qui ne remplit plus les conditions auxquelles est soumis son droit de séjour et qui a eu recours à l'assistance sociale, sous réserve des limites imposées par le droit de l'Union²⁸.

90. Par conséquent, l'interprétation conforme au droit primaire ne plaide pas non plus en faveur d'une règle selon laquelle un séjour effectué uniquement en vertu d'un titre de séjour national ou d'une admission exceptionnelle au séjour de la part des autorités nationales doit être considéré comme étant un séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

89. Il résulte de ce que nous avons exposé ci-dessus qu'il n'existe pas, selon la jurisprudence, de règle de droit primaire obligeant à considérer les séjours effectués sur la base d'un titre de séjour national comme étant des séjours légaux au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. En effet, si une telle règle existait, un séjour effectué uniquement en vertu d'une carte de séjour nationale entraînerait l'acquisition d'un droit de séjour permanent. L'État membre d'accueil ne peut mettre fin unilatéralement à un tel droit de séjour permanent, même lorsque le citoyen devient une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. Or, la Cour a expressément précisé que, en vertu des dispositions du droit primaire, un État membre reste dans un tel cas en principe en droit de prendre une mesure

f) Considérations supplémentaires

91. Enfin, il convient de tenir compte du fait qu'une interprétation selon laquelle l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 impose de prendre également en compte un séjour fondé sur des dispositions nationales peut jouer en défaveur de la liberté de circulation des citoyens de l'Union en faisant naître deux risques. Le premier serait que les autorités de l'État membre d'accueil vérifient de manière plus stricte si un citoyen de l'Union remplit bien les conditions des droits de séjour fondés sur le droit de l'Union. Le second serait que les États membres ne fassent qu'un usage très parcimonieux du pouvoir d'adopter des dispositions plus favorables que leur reconnaît l'article 37 de la directive.

27 — Ibidem, notamment points 36 à 44; de manière analogue, arrêt Martínez Sala (précité note 24, notamment points 14 et 15 ainsi que points 61 à 63).

28 — Arrêt Trojani (précité note 23, notamment point 45).

g) Conclusion intermédiaire

92. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous parvenons à la conclusion selon laquelle la notion de séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 n'englobe pas les séjours qui, comme en l'espèce, ont été accomplis sur la seule base d'un titre de séjour délivré par les autorités nationales et non retiré par celles-ci.

qu'elle justifie d'un séjour légal au Royaume-Uni durant les périodes 1 et 2. Cela soulève la question de savoir si le fait qu'un séjour légèrement supérieur à un an et qui n'est pas légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 succède à un séjour légal et continu de plus de cinq ans, tel que celui afférent aux périodes 1 et 2, puis est lui-même suivi d'un séjour, celui de la période 4, qui est quant à lui légal au sens de ladite disposition, empêche l'acquisition d'un droit de séjour permanent en application de l'article 16, paragraphe 1, de la directive.

4. Conclusion

93. Le fait que M^{me} Dias disposait, durant la période 3, d'une carte de séjour délivrée par les autorités nationales ne suffisait donc pas, selon nous, à rendre ce séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

95. Il s'agit là d'une question qui doit être distinguée de la question traitée précédemment consistant à déterminer si le séjour de la période 3 était légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Il s'agit à présent de déterminer si le séjour afférent à la période 3, lequel n'était pas légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive, est de nature à diminuer de nouveau le degré d'intégration que M^{me} Dias avait déjà atteint du fait de son séjour durant les périodes 1 et 2.

C — Sur les effets du séjour durant la période 3 lorsqu'il était déjà précédé d'un séjour légal et continu de plus de cinq ans

94. Comme nous l'avons exposé plus haut²⁹, M^{me} Dias pourrait en l'espèce déjà avoir acquis un droit de séjour permanent du seul fait

96. Précisons à cet égard que cette question ne se pose pas pour les séjours qui se sont achevés après le 30 avril 2006. En effet, il existe en ce cas un droit de séjour permanent en vertu de l'article 16 de la directive 2004/38 qui naît directement après un séjour légal et ininterrompu d'au moins cinq ans. Une période de séjour ultérieure durant laquelle le citoyen de l'Union concerné serait en situation de chômage volontaire serait ainsi couverte par son droit de séjour permanent, de sorte qu'il ne peut plus alors être question d'un séjour qui ne serait pas légal au sens

29 — Voir point 63 des présentes conclusions.

de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, sous réserve, toutefois, de la perte de ce droit de séjour permanent.

subordonnée à l'accomplissement d'un séjour légal et ininterrompu de plus de cinq ans dans l'État d'accueil. Or, ces conditions sont remplies en l'espèce.

97. Contrairement à la position qu'ont défendue la Commission et le gouvernement du Royaume-Uni lors de l'audience, cette question se pose toutefois tout à fait pour les séjours qui se sont terminés avant le 30 avril 2006. En effet, le fait qu'il faille également prendre en compte, conformément à l'article 16 de la directive 2004/38, les séjours accomplis avant le 30 avril 2006 ne change rien au fait qu'un droit de séjour permanent ne peut naître qu'à compter de la transposition de la directive ou de l'expiration de son délai de transposition. Dès lors, il est tout à fait possible, dans les cas tels que celui de l'espèce, qu'un séjour légal et ininterrompu de plus de cinq ans dans l'État membre d'accueil soit suivi par un séjour qui n'est pas couvert par l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive.

99. En application de l'article 16, paragraphe 4, de ladite directive, le droit de séjour permanent ne se perd que lorsque le citoyen de l'Union concerné était absent de l'État membre d'accueil pendant plus de deux ans. Cette disposition ne s'applique donc directement que si le citoyen de l'Union était absent de l'État membre d'accueil. Or, tel n'était pas le cas en l'espèce.

2. Sur la possibilité d'une application par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38

1. Sur les dispositions de l'article 16, paragraphes 1 et 4, de la directive 2004/38

98. En vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, l'acquisition d'un droit de séjour permanent est seulement

100. Il convient toutefois de se demander si l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38 peut être appliqué par analogie lorsqu'un citoyen de l'Union demeure dans l'État membre d'accueil sans y séjourner légalement au sens de l'article 16, paragraphe 1, de cette directive. Selon nous, l'article 16 comporte une lacune involontaire qui doit être comblée dans certains cas par une application par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de la directive (a). Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce (b).

a) Sur les cas dans lesquels une application par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38 est indiquée

par analogie de son paragraphe 4 dans certains cas de figure.

101. L'article 16 de la directive comporte une lacune involontaire pour les cas dans lesquels un citoyen de l'Union est resté illégalement dans l'État membre d'accueil et contre la volonté de ce dernier après un séjour légal interrompu de plus de cinq ans au sens du paragraphe 1 de cet article.

102. En premier lieu, on ne saurait déduire du fait que la directive 2004/38 ne comporte pas de disposition à cet égard que le législateur de l'Union a ainsi entendu ne pas prendre en compte ce genre de séjours. Il convient, en effet, de relever que les dispositions de ladite directive ont été avant tout conçues pour s'appliquer aux situations à venir, c'est-à-dire aux séjours postérieurs au 30 avril 2006. Comme nous l'avons exposé plus haut³⁰, ce genre de problème ne se pose plus après cette date. Par conséquent, certains éléments tendent à indiquer qu'il existe une lacune involontaire pour ce type de séjours illégaux et effectués contre la volonté de l'État membre d'accueil avant le 30 avril 2006.

103. Deuxièmement, les choix législatifs qui transparissent de l'article 16 de la directive 2004/38 plaident en faveur d'une application

104. Il ressort des travaux préparatoires de la directive que le législateur de l'Union, en adoptant son article 16, a voulu que les citoyens de l'Union ayant atteint un certain degré d'intégration dans l'État membre d'accueil se voient octroyer un droit de séjour permanent³¹. Ce droit doit être maintenu tant que le degré d'intégration ne diminue pas³². Il résulte de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 que le législateur a estimé que, après un séjour légal et ininterrompu d'au moins cinq ans dans l'État d'accueil, un citoyen de l'Union a atteint le degré d'intégration requis pour bénéficier d'un droit de séjour permanent³³. L'article 16, paragraphe 4, de la directive exprime l'appréciation selon laquelle ce n'est qu'après une absence de deux ans de l'État membre d'accueil qu'un tel lien étroit avec cet État se distend au point de priver le droit de séjour permanent de justification³⁴. Si l'on tient compte de l'intention du législateur telle qu'elle ressort des éléments que nous venons de passer en revue, il semble justifié d'appliquer l'article 16, paragraphe 4, de la directive par analogie, lorsque le degré d'intégration atteint par un citoyen de l'Union après un séjour légal et ininterrompu de plus de cinq ans dans l'État membre d'accueil est amoindri d'une manière analogue à ce qu'il se

31 — Voir exposé des motifs de la Commission sur l'article 14 de la proposition initiale COM(2001) 257 final.

32 — Ibidem.

33 — Arrêt Lassal (précité note 3), point 37.

34 — Ibidem, point 55, qui renvoie à l'exposé des motifs de la proposition commune n° 6/2004 (p. 31) concernant l'article 16 de ladite directive.

30 — Voir point 97 des présentes conclusions.

passé après une période d'absence supérieure à deux ans.

105. Cela soulève, tout d'abord, la question de savoir si cela est tout simplement possible lorsque le citoyen de l'Union est resté dans l'État membre d'accueil. On pourrait objecter à cela que le fait de continuer à résider dans l'État membre d'accueil ne saurait amenuiser le degré d'intégration atteint de manière aussi importante que le fait d'en avoir été absent. Ce point de vue nous semble toutefois aller trop loin.

106. Pour commencer, le principe d'intégration qui préside à l'article 16 de la directive 2004/38 ne se fonde en effet pas seulement sur des facteurs spatiaux et temporels, mais également sur des facteurs qualitatifs. C'est pourquoi il nous semble qu'un comportement illégal d'un citoyen de l'Union est tout à fait susceptible de réduire son degré d'intégration, sur le plan qualitatif, dans l'État membre d'accueil. En effet, selon nous, si un citoyen de l'Union, après avoir accompli un séjour légal dans l'État membre d'accueil, y est resté sans disposer d'un droit de séjour en vertu du droit de l'Union ou du droit national et que ce séjour ne fait pas l'objet d'une admission exceptionnelle de la part des autorités nationales, cela peut tout à fait être pris en compte du point de vue du degré d'intégration de ce citoyen.

107. Par ailleurs, le principe de l'égalité de traitement va également dans ce sens. Un citoyen de l'Union respectueux du droit, qui n'est pas resté illégalement dans l'État

membre d'accueil contre la volonté de ce dernier, ne pourrait en effet pas revendiquer un droit de séjour permanent le 30 avril 2006 après une absence de plus de deux ans, conformément à l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38. Il ne nous semble pas justifié de récompenser un citoyen de l'Union pour son peu de respect du droit.

108. En outre, si l'article 16, paragraphe 4, de ladite directive n'était pas appliqué par analogie à de tels cas, un droit de séjour permanent serait octroyé même à des situations que le législateur aurait bien été en mal d'imaginer au moment où il a adopté la directive. En effet, s'il n'était pas du tout possible de prendre en compte un séjour illégal effectué au mépris de la volonté de l'État membre d'accueil à la suite d'un séjour légal et continu de cinq ans conformément à l'article 16, paragraphe 1, de la directive, un citoyen de l'Union qui aurait séjourné bien avant, par exemple dans les années 1970, de manière légale et ininterrompue pendant plus de cinq ans dans l'État membre d'accueil et qui y serait ensuite resté de manière illégale et contrairement à la volonté de ce dernier bénéficierait alors d'un droit de séjour permanent le 30 avril 2006. Le législateur de l'Union n'a sûrement pas voulu obtenir un tel résultat en adoptant la directive 2004/38.

109. Il convient donc de constater provisoirement que l'application par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38 est envisageable dans les cas où un citoyen

de l'Union est resté de manière illégale dans l'État membre d'accueil, au mépris de la volonté de ce dernier, après y avoir séjourné légalement et de manière ininterrompue pendant plus de cinq ans.

avait atteint du fait de l'activité salariée qu'elle a exercée pendant plus de cinq ans au Royaume-Uni autant que le ferait son absence de l'État membre d'accueil.

b) Sur le cas d'espèce

110. En l'espèce, une application par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38 n'entre toutefois pas en ligne de compte. En effet, compte tenu des choix qu'a exprimés le législateur de l'Union dans l'article 16 de ladite directive, il ne semble pas justifié de procéder à une application par analogie de cette disposition au séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3. Son séjour durant cette période ne peut en effet être comparé ni sur le plan qualitatif ni sur le plan temporel à la situation envisagée dans l'article 16, paragraphe 4.

112. Durant la période 3, M^{me} Dias était en effet titulaire d'une carte de séjour valable. On ne saurait donc lui reprocher d'avoir séjourné illégalement au Royaume-Uni durant cette période.

i) Absence de similitude sur le plan qualitatif

111. Tout d'abord, le séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3 ne peut être comparé qualitativement à la situation relevant de l'article 16, paragraphe 4, de la directive. Le séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3 n'était en effet pas de nature à amoindrir le degré d'intégration qu'elle

113. On ne saurait non plus opposer à cela que M^{me} Dias ne remplissait pas les conditions de délivrance d'une carte de séjour en application de l'article 6 de la directive 68/360. En effet, comme l'explique à juste titre M^{me} Dias, cela n'a pas affecté la validité de sa carte de séjour. Certes, celle-ci lui avait été délivrée par les autorités nationales en application de l'article 6 de la directive 68/360 afin de lui permettre d'exercer pleinement le droit à la libre circulation des travailleurs auquel elle peut prétendre. Cela ne signifie cependant pas que sa carte de séjour perdait sa validité dès lors que les conditions de sa délivrance n'étaient plus réunies. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 68/360, la carte de séjour doit en effet avoir une durée de validité d'au moins cinq ans. Il résulte en outre de l'article 7, paragraphe 1, de ladite directive que la carte de séjour en cours de validité ne peut être retirée que sous certaines conditions. Il résulte de la combinaison de ces deux dispositions que la carte de séjour reste

valable, avec tous les effets qui lui sont attachés, soit jusqu'à l'expiration de sa durée de validité, soit jusqu'à son retrait par les autorités nationales.

dispositions du droit de l'Union. En revanche, la Cour ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si un titre de séjour peut également avoir un effet lorsque les conditions d'un droit de séjour fondé en droit de l'Union ne sont pas remplies.

114. La jurisprudence de la Cour relative à l'effet de la carte de séjour en vertu de l'article 6 de la directive 68/360 ne fait pas non plus obstacle à cette interprétation. Certes, la Cour a jugé à plusieurs reprises qu'un tel titre de séjour n'a qu'un effet déclaratif³⁵. Cependant, nous ne pensons pas que la Cour ait voulu dire par là qu'un tel titre de séjour ne pouvait avoir aucun effet qui lui soit propre. En effet, ce qu'a dit la Cour pour droit doit être replacé dans le contexte de l'affaire concernée. Or, les arrêts dans lesquels la Cour s'est prononcée sur ce point portaient sur des situations dans lesquelles les conditions d'un droit de séjour fondé en droit de l'Union étaient certes réunies, mais où les autorités nationales n'avaient pas délivré de carte de séjour au citoyen de l'Union concerné. Par conséquent, lorsque la Cour a jugé que le titre de séjour n'avait qu'un effet déclaratif, cela ne concernait que le cas dans lequel les conditions d'un droit de séjour fondé en droit de l'Union étaient réunies, mais où les autorités nationales n'avaient pas délivré de carte de séjour. La Cour n'a fait que préciser dans ces situations que les droits de séjour accordés en vertu du droit de l'Union ne dépendaient pas du respect de procédures administratives nationales, mais qu'ils étaient directement octroyés aux citoyens de l'Union en vertu des

115. En second lieu, il convient de relever qu'un séjour tel que celui de la période 3 n'était certes pas légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 et était donc impuissant à étayer le degré d'intégration requis en vertu de cette disposition³⁶, mais que cela ne signifie pas pour autant que ce séjour afférent à la période 3, durant lequel M^{me} Dias a perçu le revenu minimal d'insertion conformément aux dispositions nationales alors en vigueur, fût de nature à réduire le degré d'intégration atteint après un séjour légal et ininterrompu de cinq ans en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive.

116. Force est donc de constater à ce stade que le séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3 ne peut pas être assimilé qualitativement au cas d'absence de l'État membre d'accueil prévu à l'article 16, paragraphe 4,

35 — Arrêts du 8 avril 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497, points 31 à 51); du 25 juillet 2002, MRAX (C-459/99, Rec. p. I-6591, point 74), et du 23 mars 2006, Commission/Belgique (C-408/03, Rec. p. I-2647, point 63).

36 — Voir points 73 à 93 des présentes conclusions.

de la directive 2004/38. Cela suffit à écarter l'application par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de ladite directive.

c) Conclusion intermédiaire

118. Dès lors, l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38 ne saurait être appliqué par analogie au séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3.

ii) Absence de durée comparable

117. Par ailleurs, une application par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38 au séjour effectué par M^{me} Dias durant la période 3 est également exclue en raison du fait que la durée de ce séjour n'est pas comparable à la durée prévue dans la disposition susmentionnée. Le législateur de l'Union a en effet considéré, dans l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38, qu'il fallait une absence d'au moins deux ans pour réduire le degré d'intégration acquis après un séjour légal et continu de cinq ans dans l'État d'accueil³⁷. Dans un cas comme celui de l'espèce, dans lequel une citoyenne de l'Union a résidé dans l'État membre d'accueil en vertu d'une carte de séjour valable, on ne saurait selon nous exiger moins qu'une durée de deux ans. C'est également pour cette raison qu'une application par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de la directive est exclue en l'espèce.

3. Conclusion

119. En conclusion, force est donc de constater que M^{me} Dias a acquis en l'espèce un droit de séjour permanent le 30 avril 2006 du seul fait de son séjour durant les périodes 1 et 2. Le séjour afférent à la période 3 n'y fait pas obstacle.

D — *Sur la seconde question préjudicielle*

120. Par sa seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, dans l'hypothèse où il ne suffirait pas à engendrer un droit de séjour permanent en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, un séjour ininterrompu de cinq ans en tant que travailleur effectué avant le 30 avril 2006 pourrait fonder un droit de séjour permanent en application directe de l'article 18,

37 — Arrêt Lassal (précité note 3), point 55.

paragraphe 1, CE. Cette question préjudicielle est déferée à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 ne donnerait lieu à aucun droit de séjour permanent. Étant donné que M^{me} Dias dispose d'un droit de séjour permanent résultant de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, cette question ne se pose pas.

d'une carte de séjour délivrée par les autorités nationales, ne constitue pas un séjour légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de cette directive, et qu'il ne peut donc pas être pris en compte aux fins de l'acquisition d'un droit de séjour permanent. Les États membres ont toutefois la faculté d'adopter une disposition en vertu de laquelle les périodes de ce type sont également prises en compte.

VII — Résumé

121. En résumé, il convient de constater que le séjour d'un citoyen de l'Union effectué dans un État membre d'accueil sur la base non pas de la directive 2004/38 ou des dispositions qui l'ont précédée, mais uniquement en vertu

122. Néanmoins, si un citoyen de l'Union a séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil avant le 30 avril 2006 en remplissant les conditions fixées dans les dispositions qui ont précédé la directive 2004/38, il acquiert alors un droit de séjour permanent en application de l'article 16 de la directive 2004/38, même lorsque ce séjour a été suivi par un séjour qui, sans être légal au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, a cependant été effectué sur la base d'une carte de séjour valablement délivrée par les autorités nationales.

VIII — Conclusion

123. Eu égard aux considérations susmentionnées, nous proposons à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle qui lui a été déferée:

«L'article 16 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doit être interprété en ce sens qu'une citoyenne de l'Union qui, avant l'expiration du délai de transposition de la directive, le 30 avril 2006:

- a séjourné du mois de janvier 1998 jusqu'au 17 avril 2003, c'est-à-dire pendant une période ininterrompue de cinq ans dans un État membre d'accueil conformément aux dispositions de droit dérivé alors en vigueur, puis

- y a séjourné du 18 avril 2003 jusqu'au 25 avril 2004, soit un peu plus de un an, en vertu d'une carte de séjour délivrée par les autorités nationales et qui n'a pas été retirée et enfin

- y a séjourné de nouveau jusqu'au 30 avril 2006 de manière conforme aux dispositions de droit dérivé alors en vigueur,

a acquis un droit de séjour permanent à l'expiration dudit délai de transposition, à savoir le 30 avril 2006.»