CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. L. A. GEELHOED

présentées le 5 juillet 2001 [1]

I — Introduction

1. Dans le cadre du litige dont il a à connaître, l'Immigration Appeal Tribunal (Royaume-Uni) a soumis à la Cour un certain nombre de questions préjudicielles. La juridiction de renvoi souhaite s'entendre dire dans quelle mesure le droit communautaire exige des États membres qu'ils assurent un droit de séjour permanent aux membres de la famille de ressortissants de l'Union européenne qui se sont installés dans un État membre d'accueil avec un travailleur, alors que, depuis cette installation, les circonstances ont changé. Plus spécialement, la juridiction de renvoi voudrait savoir si des personnes qui sont admises sur le territoire du Royaume-Uni en qualité de membres de la famille d'un travailleur migrant au sens du traité CE continuent à bénéficier de la protection du droit communautaire après qu'elles ont perdu la qualité qui leur a procuré ce droit (leur statut de membres de la famille d'un travailleur). La juridiction de renvoi demande en outre à la Cour d'interpréter l'article 18 CE.

2. Ces questions concernent deux affaires qui ont été jointes par la juridiction de renvoi, à savoir l'affaire de la famille R [2] et celle de la famille Baumbast. La famille R a connu un divorce et les enfants ont continué à habiter avec leur mère. Dans la famille Baumbast, le père est parti dans un pays tiers pour des raisons professionnelles, mais les époux sont restés mariés.

II — Le cadre légal

3. Deux passages du traité CE présentent un intérêt particulier quant au droit de séjour en cause en l'espèce. La deuxième partie du traité, relative à la citoyenneté de l'Union, comprend l'article 18 CE (ancien article 8 A du traité CE). Cet article dispose:

«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.

1 — Langue originale: le néerlandais.

2 — Pour préserver la vie privée des intéressés, cette famille est désignée par la lettre R.

2. Le Conseil peut arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1; sauf si le présent traité en dispose autrement, il statue conformément à la procédure visée à l'article 251. Le Conseil statue à l'unanimité tout au long de cette procédure.»

Le titre III de la troisième partie du traité comporte les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs. L'article 39 CE (ancien article 48 du traité CE) dispose:

«1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

[...]

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

[...]».

4. C'est aux fins de faciliter la libre circulation des travailleurs qu'a été adopté le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté [3]. Ce règlement dispose entre autres:

«*Article 10*

1. Ont le droit de s'installer avec le travailleur ressortissant d'un État membre employé sur le territoire d'un autre État membre, quelle que soit leur nationalité:

a) son conjoint et leurs descendants de moins de vingt et un ans ou à charge;

3 — JO L 257, p. 2.

b) les ascendants de ce travailleur et de son conjoint qui sont à sa charge.

2. Les États membres favorisent l'admission de tout membre de la famille qui ne bénéficie pas des dispositions du paragraphe 1 s'il se trouve à la charge ou vit, dans le pays de provenance, sous le toit du travailleur visé ci-dessus.

3. Pour l'application des paragraphes 1 et 2, le travailleur doit disposer d'un logement pour sa famille, considéré comme normal pour les travailleurs nationaux dans la région où il est employé, sans que cette disposition puisse entraîner de discriminations entre les travailleurs nationaux et les travailleurs en provenance d'autres États membres.

Article 11

Le conjoint et les enfants de moins de vingt et un ans ou à charge d'un ressortissant d'un État membre exerçant sur le territoire d'un État membre une activité salariée ou non salariée, ont le droit d'accéder à toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de ce même État, même s'ils n'ont pas la nationalité d'un État membre.

Article 12

Les enfants d'un ressortissant d'un État membre qui est ou a été employé sur le territoire d'un autre État membre sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, si ces enfants résident sur son territoire.

Les États membres encouragent les initiatives permettant à ces enfants de suivre les cours précités dans les meilleures conditions.»

5. Une protection est également accordée aux membres de la famille du travailleur (ou de l'ancien travailleur) par l'article 3 du règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi [4]. Cet article dispose:

«1. Les membres de la famille d'un travailleur, visés à l'article 1er du présent règle-

4 — JO L 142, p. 124.

ment, qui résident avec lui sur le territoire d'un État membre, ont le droit d'y demeurer à titre permanent, si le travailleur a acquis le droit de demeurer sur le territoire de cet État conformément à l'article 2 [5], et ceci même après son décès.

2. Toutefois, si le travailleur est décédé au cours de sa vie professionnelle, et avant d'avoir acquis le droit de demeurer sur le territoire de l'État en question, les membres de la famille ont le droit d'y demeurer à titre permanent à condition:

— que le travailleur ait résidé, à la date de son décès, de façon continue sur le territoire de cet État membre depuis au moins 2 années;

— ou bien que son décès soit dû aux suites d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle;

— ou bien que le conjoint survivant soit ressortissant de l'État de résidence ou ait perdu la nationalité de cet État à la suite de son mariage avec ce travailleur.»

6. Nous nous référerons en outre à deux directives plus anciennes, mais encore en vigueur, qui comportent des dispositions complémentaires relatives à la libre circulation des travailleurs. Ainsi, la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique [6], énonce entre autres des règles relatives à l'admission et à l'éloignement de certaines personnes pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. 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 Communauté [7], comporte un certain nombre de dispositions en faveur des personnes titulaires de droits conférés par le règlement n° 1612/68. Il s'agit, entre autres, de la possibilité d'accéder à une activité salariée et de dispositions en matière de documents de voyage, qui comprennent l'interdiction d'exiger un visa.

7. La directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour [8], instaure des dispositions servant de fonde-

5 — L'article 2 de ce règlement permet à un travailleur de conserver, sous certaines conditions, son droit de séjour après sa mise à la retraite, en cas d'incapacité de travail ou s'il occupe un emploi salarié sur le territoire d'un autre État membre, tout en gardant sa résidence sur le territoire de l'État membre où il séjournait en qualité de travailleur.

6 — JO 1964, 56, p. 850.
7 — JO L 257, p. 13.
8 — JO L 180, p. 26.

ment au droit de séjour. L'article 1er de cette directive dispose:

«1. Les États membres accordent le droit de séjour aux ressortissants des États membres qui ne bénéficient pas de ce droit en vertu d'autres dispositions du droit communautaire, ainsi qu'aux membres de leur famille tels qu'ils sont définis au paragraphe 2, à condition qu'ils disposent, pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille, d'une assurance-maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil et de ressources suffisantes pour éviter qu'ils ne deviennent, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

Les ressources visées au premier alinéa sont suffisantes lorsqu'elles sont supérieures au niveau de ressources en deçà duquel une assistance sociale peut être accordée par l'État membre d'accueil à ses ressortissants, compte tenu de la situation personnelle du demandeur et, le cas échéant, de celle des personnes admises en application du paragraphe 2.

Lorsque le deuxième alinéa ne peut s'appliquer, les ressources du demandeur sont considérées comme suffisantes lorsqu'elles sont supérieures au niveau de la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil.

2. Ont le droit de s'installer dans un autre État membre avec le titulaire du droit de séjour, quelle que soit leur nationalité:

a) son conjoint et leurs descendants à charge;

b) les ascendants du titulaire du droit de séjour et de son conjoint qui sont à sa charge».

L'article 3 dispose que le droit de séjour demeure tant que les bénéficiaires de ce droit répondent aux conditions prévues par l'article 1er.

III — Faits et circonstances de l'espèce

R

8. Dans l'affaire R, les faits sont les suivants. Mme R est une ressortissante des États-Unis. En 1990, elle est venue habiter le Royaume-Uni, en qualité d'épouse de son mari d'alors, de nationalité française, qui

bénéficiait des droits conférés par le traité CE. Le couple a eu deux enfants, ayant une double nationalité (française et américaine). Un divorce a eu lieu en 1992. Les enfants ont été confiés à leur mère. Le divorce prévoyait un droit de visite des enfants pour le père, résidant au Royaume-Uni. Après le divorce, les enfants ont eu des contacts réguliers avec leur père qui, par ailleurs, avait pris pour partie la responsabilité de leur éducation et de leur scolarité. Pendant son séjour au Royaume-Uni, M^me^ R a monté une entreprise dans le domaine de l'architecture d'intérieur.

9. Le divorce, intervenu en 1992, n'a pas eu d'incidence sur le titre de séjour de M^me^ R, qui était valable jusqu'en 1995. En octobre 1995, elle a demandé au Secretary of State un titre de séjour permanent, pour elle et pour ses enfants, au titre du droit national. Elle invoquait la situation familiale particulière, en insistant sur le droit à une vie familiale, pour les parents comme pour les enfants. Les enfants ont obtenu ce titre de séjour, mais M^me^ R ne l'a pas obtenu. Elle a formé un recours contre le refus d'autorisation permanente opposé par le Secretary of State. Elle a fondé ce recours sur les droits des enfants au titre du traité CE et sur le droit à une vie familiale. Elle a aussi invoqué la discrimination en faisant observer que, après un an, les conjoints de ressortissants britanniques disposent déjà d'un droit de séjour permanent. Ce recours a été rejeté au motif qu'il n'était pas fondé sur l'une des raisons visées par les National Immigration Rules (règles nationales relatives à l'immigration). Le 5 juin 1997, le Secretary of State a déclaré que la situation de la famille n'était pas exceptionnelle au point de justifier l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Il en a (entre autres) conclu que les enfants étaient suffisamment jeunes pour s'adapter à la vie aux États-Unis s'ils devaient accompagner leur mère. M^me^ R a alors saisi l'Immigration Appeal Tribunal. Elle est par ailleurs, à l'heure actuelle, titulaire d'un titre de séjour permanent, vraisemblablement au titre de son mariage, intervenu entre-temps, avec un ressortissant britannique.

Baumbast

10. M. et M^me^ Baumbast — il est ressortissant allemand et était travailleur salarié pendant leur mariage, elle est Colombienne — se sont mariés en 1990 au Royaume-Uni. La famille comporte deux filles. La fille aînée, Maria, est issue d'une relation antérieure de M^me^ Baumbast et possède la nationalité colombienne. La seconde fille, Idanella, a la double nationalité (allemande et colombienne). Les parties au principal admettent de commun accord que, aux fins de la procédure, Maria soit considérée comme membre de la famille Baumbast.

11. La famille a obtenu une autorisation de séjour pour cinq ans, expirant en 1995. À partir de 1990, M. Baumbast a été travailleur salarié pendant un certain temps, et ensuite travailleur indépendant. Après la

faillite de son entreprise, à partir de 1993, il a accepté des contrats, chaque fois à titre temporaire, pour des firmes allemandes qui l'ont employé, entre autres, en Chine et au Lesotho. Il n'a jamais résidé en Allemagne, mais y a reçu des traitements médicaux. À différents moments, M. Baumbast a tenté de trouver un emploi au Royaume-Uni, mais sans succès. Pendant cette période, le couple avait une maison au Royaume-Uni, acquise grâce à un prêt hypothécaire, et les enfants fréquentaient une école de ce pays. Ils ne bénéficient pas de prestations sociales. Pour autant que de besoin, les membres de la famille allaient en Allemagne pour recevoir des soins médicaux, car ils y jouissaient d'une assurance-maladie complète.

12. En 1995, M^me^ Baumbast a introduit une demande d'autorisation de séjour à titre permanent au Royaume-Uni pour l'ensemble de la famille. En janvier 1996, le Secretary of State a refusé d'accorder une autorisation de séjour à titre permanent à M^me^ Baumbast et à ses enfants et il n'a pas prolongé leur titre de séjour. Le 12 janvier 1998, ce refus a été porté devant la juridiction de première instance (l'Adjudicator). Celui-ci a constaté que M. Baumbast n'était plus un travailleur au sens du droit communautaire, car il était hautement invraisemblable qu'il accepte encore un emploi au Royaume-Uni. Lui-même (ou sa famille) ne pouvait pas non plus, selon cette juridiction, invoquer la directive 90/364 relative au droit de séjour, car il relevait de l'assurance-maladie obligatoire allemande et, partant, n'était pas assuré au Royaume-Uni selon des modalités conformes à l'article 1^er^ de la directive 90/364. M. Baumbast a admis cette constatation énoncée par la juridiction de première instance. C'est pour ce motif que, dans la suite de la procédure, il se fonde sur l'article 18 CE. La juridiction de première instance a toutefois reconnu aux enfants le bénéfice d'un droit de séjour au titre de l'article 12 du règlement n° 1612/68. M^me^ Baumbast s'est elle aussi vu reconnaître un droit de séjour, temporaire cependant, au Royaume-Uni. Ce droit est lié au droit de séjour des enfants, fondé sur ledit article 12 du règlement n° 1612/68. Selon le juge, les droits de M^me^ Baumbast découlaient de l'obligation imposée aux États membres, en vertu de l'article 12, d'encourager les initiatives permettant à ces enfants de suivre les cours dans l'État membre d'accueil dans les meilleures conditions. Cette considération est à l'origine de la deuxième question préjudicielle.

13. Par ailleurs, la procédure nationale a permis de constater que M. Baumbast et les membres de sa famille étaient domiciliés au Royaume-Uni. Entre-temps, M^me^ Baumbast et ses deux enfants ont obtenu une autorisation de séjour à titre permanent au Royaume-Uni, mais pas M. Baumbast.

IV — Les questions préjudicielles

14. Les situations que nous venons de décrire sont à l'origine des quatre questions préjudicielles posées, que nous reprenons

ci-après. Nous ferons observer que la troisième et la quatrième questions ne concernent que l'affaire Baumbast.

Première question

«1) a) Les enfants d'un citoyen de l'Union européenne qui sont eux-mêmes des citoyens de l'Union et qui se sont installés dans un État membre au cours de leur enseignement primaire alors que leur père (ou parent) exerçait des droits de séjour en tant que travailleur dans cet État membre dont il n'est pas ressortissant ('pays d'accueil') sont-ils en droit de séjourner dans le pays d'accueil afin d'y suivre les cours d'enseignement général, conformément à l'article 12 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil?

b) Dans la mesure où la réponse à la question précédente peut varier selon que:

i) leurs parents sont divorcés;

ii) seul l'un des parents est un citoyen de l'Union européenne et ce parent n'est plus un travailleur dans le pays d'accueil;

iii) les enfants ne sont pas eux-mêmes des citoyens de l'Union européenne;

quels sont les critères qui doivent être appliqués par les autorités nationales?

Deuxième question

2) Lorsque des enfants bénéficient d'un droit de séjour dans un pays d'accueil afin d'y suivre les cours d'enseignement général conformément à l'article 12 du règlement (CEE) n° 1612/68, l'obligation incombant au pays d'accueil d'encourager 'les initiatives permettant à ces enfants de suivre les cours précités dans les meilleures conditions' doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle permet au parent qui a la garde des enfants, qu'il soit ou non un citoyen de l'Union, de séjourner avec eux de manière à faciliter l'exercice du droit précité nonobstant le fait:

i) que leurs parents sont divorcés; ou

ii) que leur père, qui est un citoyen de l'Union européenne, n'est plus un travailleur dans le pays d'accueil?

Troisième question

3) a) Au regard des faits relatifs à l'affaire de M. Baumbast, celui-ci peut-il, en tant que citoyen de l'Union européenne, bénéficier d'un droit de séjour directement applicable dans un autre État membre de l'Union conformément à l'article 18 CE (ex-article 8 A) dès lors qu'il ne bénéficie plus de droits de séjour en tant que travailleur conformément à l'article 39 CE (ex-article 48) et qu'il ne bénéficie d'un droit de séjour dans le pays d'accueil en vertu d'aucune autre disposition de droit communautaire?

b) Dans l'affirmative, sa femme et ses enfants bénéficient-ils en conséquence de droits dérivés de séjour, de travail et d'autres?

c) Dans l'affirmative, en bénéficient-ils sur la base des articles 11 et 12 du règlement (CEE) n° 1612/68 ou sur la base d'une autre disposition de droit communautaire (et, si oui, laquelle)?

Quatrième question

4) a) Dans la mesure où il serait répondu à la question précédente dans un sens défavorable au citoyen de l'Union, les membres de sa famille conservent-ils les droits dérivés qu'ils ont originellement acquis en cette qualité en s'installant au Royaume-Uni avec un travailleur?

b) Dans l'affirmative, quelles sont les conditions qui s'appliquent?»

V — À titre liminaire: la pertinence des questions aux fins de la procédure au principal

15. Se pose la question de la pertinence que peut encore présenter, aux fins de la procédure au principal, la réponse aux questions posées. En effet, s'agissant de l'affaire R, M^me^ R a, entre-temps, obtenu

un titre de séjour permanent dû à son mariage avec un ressortissant britannique. Ses enfants avaient déjà obtenu précédemment ce titre permanent de séjour. Dans l'affaire Baumbast, les autorités nationales ont accordé un titre permanent de séjour à M^me^ Baumbast et aux deux enfants. M. Baumbast est le seul à ne pas avoir obtenu un tel titre.

16. Eu égard à l'article 234 CE, la juridiction de renvoi dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer les questions qu'elle entend présenter à la Cour. Nous rappellerons à ce sujet la jurisprudence constante de la Cour, telle qu'elle est reprise dans l'arrêt Giloy [9]:

«20 Selon une jurisprudence constante, la procédure prévue à l'article 177 du traité [devenu article 234 CE] est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales. Il en découle qu'il appartient aux seules juridictions nationales qui sont saisies du litige et doivent assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre leur jugement que la pertinence des questions qu'elles posent à la Cour [...].

21 En conséquence, dès lors que les questions posées par les juridictions nationales portent sur l'interprétation d'une disposition de droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer [...]. En effet, il ne ressort ni des termes de l'article 177 ni de l'objet de la procédure instituée par cet article que les auteurs du traité aient entendu exclure de la compétence de la Cour les renvois préjudiciels portant sur une disposition communautaire dans le cas particulier où le droit national d'un État membre renvoie au contenu de cette disposition pour déterminer les règles applicables à une situation purement interne à cet État [...].

22 En effet, le rejet d'une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît que la procédure de l'article 177 du traité a été détournée de son objet et tend, en réalité, à amener la Cour à statuer par le biais d'un litige construit, ou s'il est manifeste que le droit communautaire ne saurait trouver à s'appliquer, ni directement ni indirectement, aux circonstances de l'espèce [...]».

17. À notre avis, il est suffisamment établi que le litige dont nous avons à connaître n'est pas un litige créé de toutes pièces. Les questions posées trouvent leur origine dans les procédures engagées devant la juridiction nationale à propos des titres de séjour des familles R et Baumbast. Il est manifeste, en outre, que le droit communautaire est susceptible de s'appliquer aux faits à l'ori-

9 — Arrêt du 17 juillet 1997 (C-130/95, Rec. p. I-4291).

gine de ces deux affaires. En effet, ces litiges se fondent tous les deux sur le principe de la libre circulation des personnes. Il en va différemment du problème de la pertinence que présentent encore les questions posées pour la procédure au principal, dès lors que les titres de séjour réclamés au moment où les questions préjudicielles ont été posées ont déjà été accordés, à l'exception de celui de M. Baumbast.

18. Il convient, croyons-nous, de s'en référer en l'occurrence au pouvoir discrétionnaire dont dispose la juridiction nationale. La juridiction de renvoi peut avoir des raisons l'incitant à mieux cerner le contexte de droit communautaire relatif au titre de séjour accordé au titre du droit national. Nous relèverons par ailleurs que les questions posées présentent bel et bien un intérêt direct pour M. Baumbast.

VI — Le contexte des affaires

Introduction

19. En substance, les deux affaires concernent la portée de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne. Dans sa version initiale, le traité CEE prévoyait que la libre circulation était en principe liée à des activités d'ordre économique, qui concernaient l'exercice d'une profession ou une entreprise. Nous renverrons, à cet égard, aux articles 48, 52 et 59 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE, 43 CE et 49 CE). Cependant, pour permettre l'exercice effectif des droits conférés par le traité CE, le législateur communautaire a instauré des règles complémentaires. C'est dans ce cadre qu'a été adopté le règlement n° 1612/68. Ce règlement instaure, entre autres, un droit de séjour au bénéfice du conjoint et des autres membres de la famille du travailleur migrant.

20. Depuis l'adoption du règlement n° 1612/68, la société a connu des évolutions significatives qui sont susceptibles d'influer dans une mesure importante sur le caractère et la portée des dispositions de ce règlement. En outre, au cours des années, le droit communautaire de la libre circulation des personnes a poursuivi son développement. Nous pensons que les évolutions qu'ont ainsi connues tant la société que le droit communautaire doivent être prises en compte aux fins de la réponse à apporter aux questions posées par la juridiction de renvoi. Si la Cour ignorait ces évolutions, il y aurait un risque de faire perdre aux règles de droit concernées une partie de leur efficacité.

21. Il convient encore d'ajouter, dans cet ordre d'idées, que les parties demanderesses au principal elles-mêmes (R et Baumbast), dans les observations écrites qu'elles ont adressées à la Cour, indiquent que l'inter-

prétation du droit communautaire doit s'opérer à la lumière des évolutions de la société et du droit depuis l'adoption du règlement n° 1612/68.

L'évolution de la société

22. Dans l'évolution que la société a connue depuis les années 60 et qu'il convient de prendre en compte aux fins de l'interprétation et de l'application du règlement n° 1612/68, nous retiendrons une mutation d'ordre socio-culturel et deux d'ordre économique.

23. Le règlement n° 1612/68 date d'une époque où les relations familiales présentaient encore un certain caractère de stabilité. La législation sociale des années 50 et 60 — et donc le règlement — prévoit des dispositions en faveur de la famille traditionnelle, dans laquelle l'homme gagne sa vie et la femme veille au ménage et aux enfants. Bien entendu, cette famille traditionnelle existe toujours, mais ce modèle est beaucoup moins dominant dans la société occidentale. Les rapports familiaux et les formes de vie en commun sont devenus moins stables et plus divers. Tant la famille R — après le divorce — que la famille Baumbast, où le père ne réside qu'une partie du temps dans sa famille — en sont de bonnes illustrations. Par ailleurs, notre époque voit toujours s'accroître le nombre de familles dont les conjoints sont de nationalité différente ou qui comprennent des enfants ayant d'autres nationalités, et ce par suite d'une accélération de la mobilité des personnes. Il peut aussi s'agir de nationalités de pays tiers, comme dans le cas de M^me^ R et dans celui de M^me^ Baumbast, et c'est la raison pour laquelle ni l'une ni l'autre n'ont droit à un titre de séjour au Royaume-Uni en vertu du droit communautaire.

24. Le règlement n° 1612/68 a été adopté au sommet de la vague de la production industrielle de masse, portée par des relations de travail présentant un caractère relativement stable. Le législateur communautaire pouvait ancrer ses dispositions sur une certaine durée du cercle de travail. Dans le contexte économique actuel, des changements rapides de cercle de travail et de lieu de travail sont devenus beaucoup plus habituels. Ces changements peuvent être si rapides, comme dans le cas de la famille Baumbast, que la famille décide de ne plus déménager.

25. La seconde mutation économique réside dans la globalisation. Au sein du «village global», l'organisation et les activités des entreprises présentent toujours plus un caractère international, tant dans l'Union européenne qu'en dehors de l'Union. Des situations du type de celle de M. Baumbast, qui voient un travailleur résider dans l'État membre A et travailler dans un pays tiers pour le compte d'une entreprise établie dans l'État membre B,

sont devenues toujours plus monnaie courante.

26. Or, nous constatons que le règlement n° 1612/68 est silencieux à propos des conséquences des évolutions que nous venons de décrire. Nous pensons en l'espèce aux phénomènes suivants: l'existence d'enfants issus d'une relation antérieure ou de familles dont les membres ont des nationalités différentes, dont celle de pays tiers, comme aussi la mobilité professionnelle et la dissociation du lieu de résidence de celui où des activités professionnelles sont exercées. Aucun de ces phénomènes n'est vraiment nouveau, seules l'intensité et l'extension qu'ils connaissent à l'heure actuelle exigent du droit communautaire qu'il les prenne en compte.

27. Une autre évolution importante pour la libre circulation des personnes a trait à l'intérêt croissant porté aux questions relatives à l'immigration de ressortissants de pays tiers. À strictement parler, cette évolution ne joue aucun rôle en l'espèce, et le titre IV de la troisième partie du traité CE n'est pas invoqué par les parties. Il convient néanmoins de prendre conscience du lien étroit existant entre la libre circulation des personnes dans l'Union européenne et l'immigration en provenance de pays tiers. Ainsi, tant M^me^ R que M^me^ Baumbast sont entrées dans l'Union européenne en application des dispositions relatives à la libre circulation des personnes dans l'Union européenne.

L'évolution de la réglementation communautaire

28. S'agissant de l'évolution opérée par le droit communautaire, il convient de retenir, pensons-nous, que, à l'époque de l'adoption du règlement, la libre circulation des personnes ne visait que le libre déplacement de personnes en vue de l'exercice d'une activité économique. Seules les personnes exerçant une activité économique dans un État membre et ressortissantes d'un autre État membre relevaient du champ d'application du traité CEE. Les deux affaires que nous examinons portent sur des droits qui trouvent leur origine dans la protection conférée à un travailleur migrant en vertu de l'article 39 CE. Dans l'économie du traité CE, cette protection se fonde sur l'article 39 CE lui-même et, dans la législation dérivée, sur l'article 40 CE et en particulier sur le règlement n° 1612/68.

29. À l'époque de son adoption, soit à la fin des années 60, il suffisait que le règlement prévoie les modalités d'instauration du droit de séjour des membres de la famille. En effet, normalement, les situations sociales étaient stables. L'article 40 CE dispose que le Conseil arrête, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs. Dès la fin des années 60, le Conseil a fixé les règles qui constituent aujourd'hui encore le noyau dur de la libre circulation des travailleurs. Ces règles figurent dans le règlement n° 1612/68 et dans la directive 68/360. L'article 1^er^ du règlement n° 1612/68 met en œuvre l'article 39 CE et

confère à tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre. L'article 1er de la directive 68/360 oblige les États membres à supprimer les restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs migrants et des membres de leur famille. Ils peuvent ainsi occuper un emploi dans un autre État membre et aucun visa ne peut être exigé, ni à l'entrée ni à la sortie.

30. Pour faire en sorte que cette libre circulation des travailleurs puisse réellement s'exercer, le règlement n° 1612/68 confère en outre un certain nombre de droits aux membres de la famille du travailleur. Il s'agit des droits inscrits aux articles 10, 11 et 12 du règlement, dont la portée fait l'objet du présent litige. Les première et deuxième questions posées par la juridiction de renvoi se rapportent à ces droits. Si le règlement n° 1251/70 prévoit des dispositions complémentaires relatives au droit de séjour des membres de la famille du travailleur après son décès, le règlement n° 1612/68 lui-même n'a jamais été modifié, et ce en dépit des évolutions profondes que la société a connues depuis lors. Certes, en 1998, la Commission a présenté une proposition de modification [10]. Cette proposition n'a cependant pas été discutée dans le cadre du Conseil. À l'audience, la Commission a laissé entendre qu'une nouvelle proposition de modification du règlement n° 1612/68 circulait au sein de ses services. Ces propositions ne peuvent jouer aucun rôle dans la réponse à donner aux questions posées en l'espèce.

31. Au cours des années, la signification et la portée de la libre circulation des personnes se sont sensiblement étendues. Tout d'abord, la jurisprudence de la Cour a, dans les années 80, interprété de manière extensive les dispositions relatives à la libre circulation des personnes. Ainsi la Cour a-t-elle dit pour droit que le principe de la libre prestation des services s'appliquait aux personnes au bénéfice desquelles une prestation de service est accomplie [11]. Il peut s'agir ainsi, par exemple, de touristes ou de personnes nécessitant un traitement médical, lesquelles peuvent se rendre dans un autre État membre en vue de bénéficier de ce service. Le champ d'application personnel de la libre circulation des personnes s'est substantiellement élargi depuis 1990, soit après l'adoption de trois directives réglant le droit de séjour de personnes qui n'exercent pas ou n'exercent plus une activité économique. Il s'agit, en tout premier lieu, de la directive 90/364 relative au droit de séjour, précitée au point 5 des présentes conclusions. Dans le même ordre d'idées, nous mentionnerons les directives 90/365/CEE [12] et 93/96/CEE [13] qui règlent, respectivement, le droit de séjour des retraités et celui des étudiants. Ces directives confèrent un droit de séjour en fonction de deux critères: il convient que le migrant ainsi que les membres de la famille dispo-

10 — Proposition de règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 1612/68 (JO 1998, C 344, p. 9).

11 — Voir, entre autres, l'arrêt du 31 janvier 1984, Luisi et Carbone (286/82 et 26/83, Rec. p. 377).

12 — Directive du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (JO L 180, p. 28).

13 — Directive du Conseil, du 29 octobre 1993, relative au droit de séjour des étudiants (JO L 317, p. 59).

sent d'une assurance-maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil et qu'ils disposent de ressources suffisantes.

32. Enfin, depuis le traité de Maastricht, le traité CE comporte une partie distincte relative à la citoyenneté de l'Union. L'article 18 CE énonce que 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 traité.

33. Sur ce point, nous allons présenter ci-après la substance de notre analyse, qui formera la prémisse qui nous permettra de formuler la suite de nos conclusions.

34. La réglementation communautaire dans le domaine de la libre circulation des personnes comporte deux ordres de règles. L'ordre le plus ancien est lié à l'exercice d'une activité économique. Il comprend des règles relatives à la libre circulation des travailleurs, à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services. La législation dérivée, qui était nécessaire pour permettre l'exercice effectif de ces droits d'origine économique (il s'agit, en particulier, du règlement n° 1612/68) n'a pas su s'adapter suffisamment aux évolutions socio-économiques qui se sont produites depuis les années 60. S'agissant des droits (dérivés) des membres de la famille de ces travailleurs, la législation européenne ne prévoit que la façon dont ils s'établissent. Aucune disposition n'est prévue en cas de modification de la situation, carence qui est due, à notre avis, au caractère stable des situations familiales et professionnelles sur lesquelles il était permis de se fonder à l'époque de l'adoption des règles en cause, soit la fin des années 60. Une seule modification, spécifique, et prévisible en toute époque, soit le décès du travailleur, a fait l'objet de dispositions, en l'occurrence celles du règlement n° 1251/70. Les deux premières questions soumises à la Cour portent dans une large mesure sur cet ordre de règles.

35. Dans une autre perspective, les directives 90/364, 90/365 et 93/96, constituant un second ordre de règles, ont créé un droit de séjour au bénéfice de personnes qui n'exerçaient pas ou n'exerçaient plus d'activité économique. Dans ces directives, le droit de séjour est lié à la disposition de ressources suffisantes, afin d'éviter que le migrant ne devienne une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

36. Le traité de Maastricht a inséré dans le traité CE un droit, formulé en termes généraux, au bénéfice de l'ensemble des citoyens de l'Union européenne. La troisième question soumise à la Cour revient en substance à l'interroger sur l'effet direct de cette disposition, spécialement en faveur d'une personne (M. Baumbast) qui n'est pas en mesure de fonder un droit de circuler et de séjourner sur d'autres dispositions de droit communautaire. Cette personne ne répond pas aux conditions spécifiques de la directive 90/364.

VII — L'état du droit communautaire tel qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour

37. Nous avons développé ci-dessus un certain nombre de considérations relatives au domaine touché par le présent litige. Pour pouvoir apporter une réponse pertinente aux questions qui ont été posées par la juridiction de renvoi, il sera ensuite nécessaire de procéder à un examen approfondi de l'état actuel du droit communautaire.

Les articles 10, 11 et 12 du règlement n° 1612/68

38. Les première et deuxième questions préjudicielles s'articulent autour des articles 10 et 12 du règlement n° 1612/68. L'article 11 est étroitement lié à ces deux articles. Le règlement vise la suppression des entraves à la mobilité des travailleurs, en particulier en leur conférant le droit de faire venir leur famille et en créant les conditions de l'intégration de leur famille dans le pays d'accueil.

39. L'article 10 détermine les membres de la famille du travailleur migrant pouvant l'accompagner. Le droit de s'installer est tout d'abord accordé au travailleur migrant et à son conjoint. La Cour interprète le terme «conjoint» au sens littéral. Ainsi la Cour considère-t-elle qu'une personne reste un conjoint aussi longtemps que son mariage n'est pas formellement dissous, même si les époux sont séparés de fait [14]. En second lieu, ont le droit de s'installer avec le travailleur non seulement les descendants de moins de 21 ans, mais aussi d'autres descendants ou ascendants, sous la restriction que ceux-ci soient «à sa charge» [15]. Pour la Cour, la qualité de membre de la famille à charge résulte d'une situation de fait. Il doit s'agir d'un membre de la famille dont le soutien est assuré par le travailleur, sans qu'il soit nécessaire de déterminer les raisons du recours à ce soutien et de se demander si l'intéressé est en mesure de subvenir à ses besoins par l'exercice d'une activité rémunérée [16]. Il ressort de l'arrêt Diatta [17] que les membres de la famille ne doivent pas habiter en permanence avec le travailleur.

40. Aux termes de l'article 11, le conjoint et les enfants de moins de vingt et un ans ou à charge d'un ressortissant d'un État membre exerçant sur le territoire d'un État membre une activité salariée ou non salariée ont le droit d'accéder à toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de ce même État, même s'ils n'ont pas la nationalité d'un État membre. Cet article ne revêt, à notre avis, qu'une importance limitée car, malgré l'emploi de la concession introduite par «même si», il ne produit d'effets qu'au seul bénéfice des enfants qui ne possèdent pas la nationalité d'un État

14 — Arrêt du 13 février 1985, Diatta (267/83, Rec. p. 567).
15 — Arrêt du 16 décembre 1976, Inzirillo (63/76, Rec. p. 2057).
16 — Arrêt du 18 juin 1987, Lebon (316/85, Rec. p. 2811).
17 — Précité à la note 14.

membre. En effet, au titre de l'article 39 CE, les enfants possédant la nationalité d'un État membre possèdent un droit autonome au titre de la libre circulation des travailleurs.

41. L'article 12 porte sur les cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle [18]. Le critère d'accès au droit, pour les enfants, d'accéder à des cours n'est pas la qualité de travailleur que possède l'un des parents, mais un critère plus large, à savoir le fait, pour l'un des parents, d'être ou d'avoir été employé. Même si l'ancien travailleur concerné n'exerce pas ou n'exerce plus d'activité salariée, les enfants ont accès à l'enseignement. Dans l'arrêt Echternach et Moritz [19], la Cour a établi qu'un enfant d'un travailleur d'un État membre ayant occupé un emploi dans un autre État membre garde la qualité de membre de la famille d'un travailleur, au sens du règlement n° 1612/68, lorsque la famille de l'enfant retourne dans l'État membre d'origine et que l'enfant reste dans le pays d'accueil, même après une certaine interruption, en vue d'y continuer ses études, qu'il ne pouvait pas poursuivre dans l'État d'origine. La Cour appuie explicitement le point de vue adopté par la Commission ainsi que par le gouvernement portugais, selon lequel «le principe d'égalité de traitement, consacré par les dispositions communautaires, doit assurer une intégration aussi poussée que possible des travailleurs et des membres de leur famille dans le pays d'accueil» [20]. La Cour en est ensuite arrivée à donner une interprétation extensive au droit des enfants au titre de l'article 12: le fait de séjourner un certain temps dans leur pays d'origine ne devrait pas les empêcher de retourner dans le pays d'accueil pour y continuer leurs études. Dans l'arrêt Di Leo [21], la Cour énonce que l'article 12 du règlement n° 1612/68 du Conseil doit être interprété en ce sens que les enfants visés par cette disposition doivent être assimilés aux nationaux en matière d'aide à la formation non seulement lorsque la formation a lieu dans l'État d'accueil, mais également lorsque celle-ci est dispensée dans un État dont ils sont ressortissants.

42. En termes succincts, nous dirons que, en vertu de l'article 12, l'accès à l'enseignement est limité aux enfants appartenant à la famille du travailleur migrant et de son conjoint. Il n'est pas exigé que le travailleur habite avec les enfants concernés. Mais cette interprétation large va plus loin encore: il ressort de l'arrêt Gaal [22] que l'article 12 du règlement couvre les aides financières dont peuvent bénéficier les étudiants qui se trouvent déjà à un stade avancé de leurs études, même s'ils ont déjà 21 ans ou plus et ne sont plus à la charge de leurs parents. La Cour continue: «Soumettre l'application de l'article 12 à une limite d'âge ou au statut d'enfant à charge n'irait par conséquent pas seulement à l'encontre de la lettre de cette disposition, mais également à l'encontre de son esprit». Cet article ne saurait cependant créer de droits au profit de l'enfant d'un travailleur né

18 — Voir notamment Wölker U., *Hans von der Groeben e.a./ Kommentar zum EU/EG-Vertrag*, cinquième édition, Nomos, Baden-Baden 1997, p. 1/1148.

19 — Arrêt du 15 mars 1989 (389/87 et 390/87, Rec. p. 723).

20 — Voir points 19 et 20 de l'arrêt.

21 — Arrêt du 13 novembre 1990 (C-308/89, Rec. p. I-4185).

22 — Arrêt du 4 mai 1995 (C-7/94, Rec. p. I-1031).

après que ce travailleur a cessé de travailler et de résider dans l'État d'accueil [23].

La notion de travailleur et les avantages sociaux

43. Pour déterminer le champ d'application des articles 10, 11 et 12 du règlement n° 1612/68, il convient aussi de définir la notion de travailleur et de déterminer le moment où le travailleur perd cette qualité. En outre, indépendamment des articles 10, 11 et 12, la Cour a examiné les avantages sociaux du travailleur et des membres de sa famille.

44. Dans l'affaire Martínez Sala [24], il était demandé à la Cour de donner une définition de la notion de travailleur dans le cadre de la libre circulation ou de la sécurité sociale. La Cour dit pour droit: «Dans le cadre de l'article 48 du traité et du règlement n° 1612/68, doit être considérée comme un travailleur la personne qui accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle perçoit une rémunération. Une fois que la relation de travail a pris fin, l'intéressé perd en principe la qualité de travailleur, étant entendu cependant que, d'une part, cette qualité peut produire certains effets après la cessation de la relation de travail [...] ».

45. Dans les conclusions qu'il a présentées dans cette affaire, l'avocat général La Pergola considère qu'il résulte des dispositions du traité et du droit dérivé que le statut de «travailleur» communautaire n'est pas conçu comme une situation subjective permanente. En principe, l'individu perd cette qualité lorsque les conditions prescrites pour l'acquérir ne sont plus remplies. Le droit communautaire ne déroge à cette règle que dans des circonstances particulières et les effets de cette dérogation sont limités.

46. Il ressort de l'article 7 du règlement n° 1612/68 que le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie d'avantages sociaux sur le territoire d'un autre État membre. Selon la jurisprudence de la Cour, des allocations de financement des études versées aux enfants des travailleurs constituent des avantages sociaux au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 [25]. Dans l'arrêt Bernini, la Cour a dit pour droit que «un financement d'études accordé par un État membre aux enfants des travailleurs constitue, pour un travailleur migrant, un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68, lorsque le travailleur continue à pourvoir à l'entretien de l'enfant. Dans un tel cas, l'enfant peut se prévaloir de l'article 7, paragraphe 2, pour obtenir un financement d'études dans les mêmes conditions que celles appliquées aux enfants de travailleurs nationaux et notamment sans qu'une condition supplémentaire

23 — Arrêt du 21 juin 1988, Brown (197/86, Rec. p. 3205).

24 — Arrêt du 12 mai 1998 (C-85/96, Rec. p. I-2691, point 32).

25 — Arrêts du 26 février 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071, point 24), et du 8 juin 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289, point 19).

relative à sa résidence puisse lui être imposée» [26].

47. Dans l'arrêt Christini [27], la Cour énonce que l'on ne saurait interpréter limitativement la référence aux «avantages sociaux» figurant à l'article 7, paragraphe 2, et continue en affirmant «qu'il en résulte, dans la perspective de l'égalité de traitement recherchée par la disposition, que le champ d'application matériel doit être délimité de manière à comprendre tous avantages sociaux et fiscaux, qu'ils soient liés ou non au contrat d'emploi [...] ».

La Cour répond à la question de savoir si un tel avantage doit être accordé à la veuve et aux enfants après le décès du travailleur migrant en ce sens qu'«il serait contraire au but et à l'esprit de la réglementation communautaire relative à la libre circulation des travailleurs de priver les survivants d'un tel bénéfice à la suite du décès du travailleur, dès lors que ce bénéfice est accordé aux survivants d'un ressortissant national». La Cour renvoie ensuite aux dispositions du règlement n° 1251/70 et en particulier à l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement, qui dispose que, si un travailleur a acquis le droit de demeurer à titre permanent sur le territoire d'un État membre, les membres de sa famille qui résident avec lui ont le droit d'y demeurer après son décès, ainsi qu'à l'article 7, qui prescrit que «le droit à l'égalité de traitement, reconnu par le règlement n° 1612/68 du Conseil, est maintenu en faveur des bénéficiaires du présent règlement».

L'article 18 CE

48. Dans l'arrêt Martínez Sala [28], la Cour a abordé la question de la citoyenneté de l'Union européenne. Elle ne s'est toutefois pas prononcée sur la portée de l'article 18 CE, malgré un large exposé consacré à cette question dans les conclusions de l'avocat général. Dans l'arrêt Kaba [29], la Cour évoque la nature de l'article 18 CE, sans se prononcer de manière explicite sur la possibilité de reconnaître à l'article 18 CE un effet direct. Cependant, la Cour relève que, en l'état actuel du droit communautaire, le droit de séjour des ressortissants d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre n'est pas inconditionnel. Cela découle, entre autres, de l'article 18 CE qui, tout en accordant aux citoyens de l'Union le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, renvoie expressément aux limitations et conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application.

49. Dans ses conclusions dans l'affaire Martínez Sala, l'avocat général La Pergola expose: «Mais aujourd'hui nous avons

26 — Voir, en outre, l'arrêt Meeusen, précité à la note 25.
27 — Arrêt du 30 septembre 1975 (32/75, Rec. p. 1085).
28 — Précité à la note 24.
29 — Arrêt du 11 avril 2000 (C-356/98, Rec. p. I-2623).

l'article 8 A du traité [devenu, après modification, article 18 CE]. Le droit de circuler et de séjourner librement dans toute l'Union est prévu de manière générale par une norme primaire [...] Les limitations prévues par l'article 8 A concernent l'exercice concret et non l'existence du droit. La directive 90/364 continue, le cas échéant, à régir les conditions pour jouir de la liberté que le traité a établie» [30].

50. L'avocat général se réfère à la logique du système dans lequel s'inscrit le droit né de l'article 18 CE en vertu des accords de Maastricht. Il déclare à ce sujet: «L'article 8 A a donc extrait du noyau des autres libertés de circulation cette liberté qui prend désormais la forme d'un droit non seulement de circuler, mais également de *résider* dans tout État membre: un droit primaire, en effet, au sens où il constitue le premier des droits attachés à la citoyenneté de l'Union. [...] C'est un droit qui n'est pas seulement dérivé, mais est *inséparable* de la citoyenneté de l'Union, au même titre que les autres droits, expressément conçus comme de nécessaires corollaires de ce nouveau statut [...] La citoyenneté de l'Union est, par le biais de la norme primaire, attribuée directement à l'individu, désormais formellement considéré comme un sujet de droit, qui l'acquiert et la perd en même temps que la citoyenneté de l'État national d'appartenance et d'aucune autre manière. Telle est la situation juridique *de base* [...] garantie au ressortissant de tout État membre par l'ordre juridique de la Communauté et aujourd'hui de l'Union [...] » [31].

30 — Arrêt précité à la note 24; point 18 des conclusions.

31 — Ibidem.

51. Des esprits critiques estiment que la Cour aurait dû aborder la question de l'effet de l'article 18 CE. L'attendu dans lequel la Cour considère que, dans un cas tel qu'en l'espèce, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'intéressé est en mesure d'invoquer l'article 8 A du traité pour se voir reconnaître un nouveau droit de séjourner sur le territoire de l'État membre concerné, étant donné qu'il est constant qu'il a déjà été autorisé à y résider, ne reflète pas, selon certains, une conception très judicieuse de cette problématique [32].

52. L'avocat général Cosmas a lui aussi donné son opinion à propos de l'effet de l'article 18 CE. Dans ses conclusions dans l'affaire Wijsenbeek [33], il se montre partisan de l'effet direct de cet article. Plaide d'abord en faveur de l'attribution d'un effet direct le libellé de l'article 18 CE. Le droit, pour chaque citoyen de l'Union européenne, de se déplacer et de séjourner librement sur le territoire des États membres est reconnu formellement. L'avocat général Cosmas renvoie en outre aux caractéristiques propres de l'article 18 CE, qui paraît avoir été conçu de manière à instituer, dans l'ordre juridique communautaire, un droit purement individuel, sous une forme correspondant à celle du droit de circuler librement consacré au niveau constitutionnel dans l'ordre juridique interne des États membres. À ce titre, continue-t-il, cet article produit des effets directs, en ce sens qu'il oblige les autorités

32 — Tomuschat, C., «Commentaar bij zaak C-85/96 María Martínez Sala v. Freistaat Bayern», *Common Market Law Review*, 37, Kluwer Law International, Pays-Bas, 2000, p. 453.

33 — Arrêt du 21 septembre 1999 (C-378/97, Rec. p. I-6207).

communautaires comme les autorités nationales à respecter le droit, pour les citoyens européens, de circuler librement, et à éviter d'instaurer des obstacles qui portent atteinte à l'essence même de ce droit.

53. Selon l'avocat général Cosmas, la réserve formulée à l'article 18, paragraphe 1, CE à propos du droit de circuler et de séjourner ne suffit pas à remettre en question l'effet direct de l'article 18 CE, car la formulation de cette réserve n'altère pas le caractère direct du droit conféré. En d'autres termes, la partie de phrase concernée ne supprime pas la forme précise et inconditionnelle de ces dispositions. L'avocat général Cosmas estime pouvoir en déduire que l'article 8 A du traité a introduit dans le domaine du droit communautaire un droit individuel fondamental d'effet direct, qui consiste dans la possibilité, pour les citoyens de l'Union, de circuler et de séjourner librement à l'intérieur de la Communauté. Imposer des restrictions ou des conditions à l'exercice de ce droit n'est concevable que si les mesures concernées sont justifiées et n'affectent pas l'essence même de ce droit. Toutefois, dans son arrêt dans cette affaire, la Cour n'a pas évoqué l'effet direct de l'article 18 CE.

54. Nous ferons enfin référence aux conclusions présentées par l'avocat général Léger dans l'affaire Kaur [34], qui estime que l'application de cet article requiert l'existence d'un élément d'extranéité. En effet, l'article 18 CE règle la libre circulation à l'intérieur de la Communauté. Pour l'avocat général Léger, il ne s'applique donc pas lorsque tous les éléments pertinents du litige au principal relèvent de la sphère de compétence d'un État membre. Or, selon l'avocat général, «conformément à votre jurisprudence constante, les règles en matière de libre circulation des personnes 'ne s'appliquent qu'aux ressortissants d'un État membre de la Communauté qui veulent s'établir sur le territoire d'un autre État membre ou bien aux ressortissants de ce même État qui se trouvent dans une situation présentant un facteur de rattachement avec l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire'».

Discrimination

55. Dans la dernière partie de l'arrêt Martínez Sala, la Cour examine la question de savoir si un citoyen de l'Union européenne résidant légalement sur le territoire d'un État membre peut invoquer le principe de non-discrimination de l'article 12 CE. La Cour affirme que ce citoyen peut se prévaloir de l'article 6 du traité dans toutes les situations relevant du domaine d'application ratione materiae du droit communautaire. L'égalité de traitement des travailleurs migrants et des membres de la famille dans le pays d'accueil constitue un instrument important de la libre circulation des

34 — Arrêt du 20 février 2001 (C-192/99, Rec. p. I-1237, point 28 des conclusions de l'avocat général).

travailleurs, comme cela se déduit, entre autres, de l'article 39, paragraphe 2, CE.

56. L'arrêt Kaba [35] montre clairement qu'il n'est pas possible d'invoquer le principe de non-discrimination au bénéfice de l'épouse d'un ressortissant d'un autre État membre en comparant sa situation à celle du conjoint d'un ressortissant du pays d'accueil. Ce conjoint appartient à une catégorie de personnes qui bénéficient d'une autorisation permanente de séjour dès qu'elles comptent une année de résidence (à tout le moins au Royaume-Uni). Selon la Cour, les États membres sont en droit de tirer les conséquences de la différence objective pouvant exister entre leurs propres ressortissants et ceux des autres États membres lorsqu'ils fixent les conditions dans lesquelles une autorisation de séjourner indéfiniment sur leur territoire est accordée aux conjoints de ces personnes. Plus particulièrement, les États membres sont en droit d'exiger des conjoints de personnes ne bénéficiant pas elles-mêmes d'un droit de séjour inconditionnel une période de séjour plus longue que celle qui est requise dans le cas des conjoints de personnes qui ont déjà un tel droit, avant de leur accorder le même droit. En effet, étant donné que, une fois l'autorisation de séjourner indéfiniment accordée, aucune condition ne peut plus être imposée à son titulaire, les autorités de l'État membre d'accueil doivent pouvoir exiger, au stade de la demande, que le demandeur ait établi des liens suffisamment durables avec cet État. Ces liens peuvent résulter, notamment, d'une part, du fait que son conjoint possède le droit de séjourner indéfiniment sur le territoire national ou, d'autre part, de la durée importante de son propre séjour antérieur.

57. Il est aussi possible de tenir un autre raisonnement [36]. La différence objective entre le statut légal des ressortissants nationaux et celui des ressortissants d'autres États membres n'implique pas nécessairement que les membres de la famille de ces derniers puissent être traités autrement que ne le sont les membres de la famille des ressortissants nationaux. Bien que, s'agissant des membres de la famille, les règles en vigueur au Royaume-Uni en matière de droit de séjour opèrent une distinction entre les personnes qui se trouvent au Royaume-Uni et y ont leur résidence permanente et les ressortissants des États membres ainsi que les membres de leur famille qui ne répondent pas à cette condition, la Cour aurait pu procéder à une comparaison des situations respectives des membres de la famille concernés.

L'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

58. Conformément à l'article 6 du traité sur l'Union européenne, l'Union respecte les

35 — Précité à la note 29.

36 — Voir, par exemple, Peers, S., «Dazed and confused: family members' residence rights and the Court of Justice», *European Law Review*, 26, Sweet & Maxwell, Royaume-Uni, 2001, p. 76.

droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en tant que principes généraux du droit communautaire. Selon une jurisprudence constante de la Cour, «si les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont votre Cour assure le respect, c'est à la condition que le domaine auquel se rapporte l'affaire dont elle est saisie se situe dans le cadre du droit communautaire» [37]. Revêt un intérêt spécifique en l'espèce un arrêt Commission/Allemagne [38], dans lequel la Cour énonce ce qui suit: «Il faut ensuite observer qu'il faut interpréter le règlement n° 1612/68 à la lumière de l'exigence du respect de la vie familiale mentionné par l'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales».

59. L'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale. Un autre principe veut qu'il y ait en tout cas famille et vie familial lorsqu'existe un mariage légal, effectif. D'autres relations qui présentent un caractère suffisant de durabilité sont assimilées à un tel mariage. En outre, par la suite, ce n'est qu'en des circonstances exceptionnelles qu'un événement peut dissoudre le lien familial. Nous renverrons, à ce sujet, à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [39], qui consacre le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale. Toutefois, dans l'état actuel du droit communautaire, cette charte n'a pas d'effet contraignant.

60. Des principes relatifs à l'immigration ont également été développés [40]. L'un des principes retenus veut que l'étendue de l'obligation pour un État d'admettre sur son territoire des parents d'immigrés dépende de la situation des intéressés et de l'intérêt général. D'après un principe de droit international bien établi, les États ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, de contrôler l'entrée des non-nationaux sur leur sol. En matière d'immigration, l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne saurait s'interpréter comme comportant pour un État l'obligation générale de respecter le choix, par des couples mariés, de leur résidence commune et de permettre le regroupement familial sur son territoire.

Synthèse

61. Eu égard aux éléments qui précèdent, nous résumerons l'état du droit commu-

37 — Voir, entre autres, la note 16 des conclusions présentées le 20 novembre 2000 par l'avocat général Léger dans l'affaire Kaur (arrêt précité à la note 34), dans lesquelles il renvoie, entre autres, à l'arrêt du 18 juin 1991, ERT (C-260/89, Rec. p. I-2925).

38 — Arrêt du 18 mai 1989 (249/86, Rec. p. 1263, point 10).

39 — JO 2000, C 364, p. 1.

40 — Arrêt du 28 novembre 1996 de la Cour européenne des droits de l'homme, Ahmut, Recueil 1996-VI.

nautaire dans un certain nombre de lignes directrices, que nous énoncerons ci-après.

62. La libre circulation des travailleurs vise, en principe, uniquement la période pendant laquelle le travailleur exerce son activité professionnelle. Les avantages sociaux découlant pour les membres de la famille de la libre circulation des travailleurs, au titre du règlement n° 1612/68, peuvent toutefois subsister après la cessation de la relation de travail. C'est, entre autres, le cas, explicitement prévu, lors du décès du travailleur. De manière plus spécifique, l'article 10 du règlement confère un avantage social, sous la forme d'un droit de séjour, aux enfants qui habitent sous le même toit que le travailleur. L'article 12 donne à ces enfants le droit de poursuivre leur scolarité, même après la cessation de la relation de travail de leurs parents. En outre, l'article 12 n'exige pas que la famille vive (encore) dans un cadre familial. Dans l'arrêt Echternach et Moritz [41], la Cour donne de ce droit des enfants une interprétation extensive en leur permettant même de retourner dans le pays d'accueil après avoir séjourné un certain temps dans leur pays d'origine. Nous déduisons également de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 7 du règlement n° 1612/68 que la Cour interprète de manière extensive les droits des membres de la famille du travailleur.

63. La Cour ne s'est pas encore prononcée en termes définitifs quant à la possibilité de reconnaître un effet direct à l'article 18 CE, malgré un certain nombre de plaidoyers en ce sens, entre autres dans des conclusions que lui adressaient des avocats généraux. Il est constant, pensons-nous, que l'article 18 CE produit un certain nombre d'effets juridiques. Leur étendue et leur portée ne sont toutefois pas encore élucidées.

64. Le principe de non-discrimination constitue un instrument important en vue de la réalisation de la libre circulation des travailleurs. Ce principe ne va cependant pas jusqu'à obliger un État membre à conférer aux membres de la famille de personnes d'un autre État membre un droit de séjour identique à celui dont bénéficient les membres de la famille d'un ressortissant du pays d'accueil. Enfin, le droit au respect de la vie familiale, consacré par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait partie intégrante du droit communautaire en cause dans la présente procédure. Ce droit ne va toutefois pas jusqu'à obliger un État membre à permettre le regroupement familial sur son territoire.

VIII — Appréciation

Méthode d'analyse

65. La Cour a reçu des observations écrites émanant des demandeurs au principal (R et

41 — Voir point 41 des présentes conclusions.

Baumbast, ci-après les «demandeurs au principal»), de la Commission, du gouvernement du Royaume-Uni ainsi que du gouvernement allemand. Les demandeurs au principal, la Commission ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni ont précisé leurs points de vue à l'audience du 6 mars 2001. Eu égard à l'étendue des contributions au débat apportées par les différentes parties, nous nous contenterons ici d'en reproduire les points les plus saillants. Après avoir rendu compte de ces points, nous donnerons notre appréciation. Nous choisirons comme éléments de départ de notre appréciation, d'une part, les évolutions que nous avons décrites dans la section VI des présentes conclusions et, d'autre part, l'état du droit communautaire tel que nous l'avons décrit dans leur section VII.

66. Pour répondre aux questions, nous distinguerons, d'une part, les deux premières questions, liées au règlement n° 1612/68, et, d'autre part, la troisième question, qui concerne l'interprétation de l'article 18 CE. Il conviendra de prendre sérieusement en compte, à cet effet, le caractère désuet que présente aujourd'hui la législation communautaire. Comme nous l'avons relevé précédemment au point 34, les règles de libre circulation des travailleurs n'ont pas suffisamment été adaptées aux évolutions de la société. Cette inadaptation doit inciter la Cour, pensons-nous, lorsqu'elle interprète la législation dans ce domaine, et en particulier les articles 10, 11 et 12 du règlement n° 1612/68, à prendre en compte non seulement le texte de ces dispositions, mais aussi les modifications des conditions de vie.

Les deux premières questions

Les observations

67. Les demandeurs au principal relèvent que, en ce qui concerne l'affaire R, les enfants sont entrés au Royaume-Uni en tant que membres de la famille d'un travailleur migrant et avaient le droit de s'y installer en vertu de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68. Le fait que les parents soient maintenant divorcés n'est pas pertinent.

68. Quant à l'affaire Baumbast, les demandeurs au principal constatent que, bien que M. Baumbast ne soit plus considéré comme travailleur au Royaume-Uni, faute d'y chercher un emploi, il reste néanmoins un travailleur communautaire, au sens de l'article 39 CE, car il est employé par une société allemande, basée dans l'Union européenne, qui travaille en dehors du territoire de l'Union et il soutient sa famille, établie avec lui dans un État membre d'accueil où il travaillait et dont il reste un résident ordinaire. Lorsque le travailleur se rend, de manière régulière, de son lieu de travail à son foyer familial dans l'État d'accueil, il exerce les droits que lui confère le traité. Les demandeurs au principal en concluent que les enfants conservent un droit de séjour au titre de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68.

69. Les demandeurs au principal observent ensuite que l'article 12 est lié à l'article 10 en ce sens que la portée de l'article 12 se limite aux enfants qui remplissaient les conditions d'installation au titre de l'article 10, en admettant que le droit d'installation et le droit de s'inscrire dans le système scolaire de l'État d'accueil ne sont pas illimités. Dans l'affaire R, les enfants conservent la qualité de membres de la famille d'un travailleur qui se trouve toujours dans l'État d'accueil. La situation est analogue dans l'affaire Baumbast, si ce n'est que le père des enfants concernés ne travaille plus au Royaume-Uni. Or, dans l'arrêt Echternach et Moritz [42], la Cour a considéré que cette circonstance n'avait aucune incidence sur le maintien d'un droit des enfants fondé sur l'article 12. Les demandeurs au principal font en outre observer que, dans l'un et l'autre cas, il ne serait pas possible aux enfants de déménager vers le pays dont ils sont les ressortissants. Ils n'y ont pas de famille et ne parlent pas le français (dans le cas des enfants R) ou l'allemand (dans le cas des enfants Baumbast). Un déménagement compromettrait la suite de leur scolarité.

70. Les demandeurs au principal concluent à l'existence, dans les deux affaires, d'un droit de séjour au bénéfice de la mère. L'article 12 du règlement n° 1612/68 exige d'un État membre qu'il garantisse l'accès aux cours «dans les mêmes conditions que [ses] ressortissants» et qu'il encourage toutes initiatives permettant à ces enfants de suivre ces cours «dans les meilleures conditions». Pour des enfants très jeunes d'une famille divisée, qui sont sous la garde et à la charge de leur mère, la seule façon concevable de poursuivre leur scolarité serait de continuer de vivre avec elle.

71. Les demandeurs au principal estiment par ailleurs que les enfants R et les enfants Baumbast sont défavorisés par rapport aux enfants issus du mariage entre un citoyen britannique et une étrangère. Dans ce dernier cas, la mère des enfants obtiendrait déjà un titre permanent de séjour après douze mois, et cela quel que soit le destin futur de la famille. Ils constatent que c'est là un avantage appréciable pour le travailleur, qui sait que sa vie de famille ne sera pas affectée par des problèmes d'immigration en cas de divorce.

72. Selon les demandeurs au principal, l'Adjudicator aurait reconnu, dans l'affaire Baumbast, l'absurdité de l'attitude qui consiste à accorder un droit de séjour aux enfants tout en les privant de la possibilité de l'exercer réellement en refusant ce droit à leur mère. Selon les demandeurs au principal, les dispositions du droit communautaire sont à interpréter de manière large, notamment lorsqu'il s'agit de la jouissance d'un droit aussi fondamental que le droit d'avoir une vie de famille. Ils considèrent que le refus d'accorder un droit de séjour à la mère représente une atteinte disproportionnée à la vie de famille existante, contraire à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

42 — Précité à la note 19.

73. Comme nous l'avons relevé précédemment, aux points 34 et 66 des présentes conclusions, les demandeurs au principal font valoir que le droit communautaire doit être interprété à la lumière de l'évolution sociale et juridique qui a eu lieu depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 1612/68.

74. De manière plus générale, les demandeurs au principal insistent sur la pérennisation du droit de séjour de personnes qui ont été autorisées à s'installer dans un pays d'accueil au titre de l'article 10 du règlement n° 1612/68. Cet article emploie les termes «s'installer» avec le travailleur. Le terme «s'installer» vise un acte initial et non pas continu. Les enfants ne doivent donc pas nécessairement rester installés avec le travailleur. Ils ne sont pas obligés non plus de continuer, après leur installation, à remplir les conditions de l'article 10. Dans l'arrêt Gaal [43], la Cour a reconnu le droit d'accès aux études d'un enfant d'un travailleur qui, âgé de plus de 21 ans, ne dépendait plus de ce dernier. Les demandeurs au principal prennent encore l'exemple d'un travailleur qui décède. Dans un certain nombre de circonstances, le droit communautaire admet que le conjoint survivant puisse continuer à demeurer dans l'État membre d'accueil (voir l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 ainsi que l'arrêt Christini [44]).

75. En résumé, la thèse soutenue par les demandeurs au principal est la suivante: dès lors que, légalement, les membres de la famille se sont installés avec un travailleur dans un État d'accueil et y ont résidé pendant un certain nombre d'années, les modifications de leurs situations ne les privent pas de leur droit de séjour permanent s'il existe des liens suffisants et réels entre eux et l'exercice par le travailleur des droits découlant du traité CE.

76. La Commission relève que le droit tiré de l'article 10 du règlement n° 1612/68 est un droit dérivé, dépendant du droit du travailleur. S'agissant de suivre un enseignement, estime la Commission, l'article 12 ne crée pas un droit de séjour autonome, mais veille uniquement à ce que les enfants du travailleur aient accès à l'enseignement dans des conditions identiques à celles réservées aux enfants ressortissants de l'État membre d'accueil.

77. Pour la Commission, il convient d'opérer une distinction entre deux situations: celle où l'un des parents continue d'être travailleur dans le pays d'accueil (R) et celle où le parent ne possède plus ce statut (Baumbast). Dans le premier cas, les enfants conservent leur droit. Le fait que les enfants ne vivent pas sous le même toit que leur père ne modifie pas cette conclusion [45]. La seconde situation est plus compliquée. Le critère essentiel exigé pour accorder un droit de séjour, à savoir le lien

43 — Précité à la note 22.
44 — Précité à la note 27.
45 — La Commission renvoie à cet égard à l'arrêt Diatta, précité à la note 14.

avec le travailleur, n'est plus rempli. La question complexe qui se pose est celle de savoir si l'article 12 du règlement n° 1612/68 peut, en soi, créer un droit de séjour. Dans l'arrêt Echternach et Moritz [46], la Cour a interprété l'article 12 dans un sens large. La protection des enfants au titre de l'article 12 ne dépend pas du maintien du statut de travailleur du parent. Selon la Commission, l'arrêt Echternach et Moritz, précité, a eu pour effet global que l'enfant de l'ancien travailleur migrant a pu continuer à résider dans l'État membre d'accueil pour y exercer les droits garantis par l'article 12. Elle estime que la situation des enfants dont il est question dans l'affaire Baumbast est analogue à celle qui se présentait dans l'arrêt Echternach et Moritz. Il n'y a aucune raison d'exclure les enfants Baumbast du droit reconnu dans l'arrêt Echternach et Moritz. La Commission se réfère en outre au principe d'égalité de traitement, qui implique d'assurer aux travailleurs et aux membres de sa famille une intégration aussi complète que possible dans le pays d'accueil.

78. Dans les deux affaires, la Commission refuse d'envisager l'existence d'un droit de séjour au bénéfice de la mère. M^me^ R n'a plus la qualité de membre de la famille. Il ne saurait non plus en être question dans le cas de M^me^ Baumbast, dès lors que la condition sine qua non de son droit, à savoir le statut de travailleur de son mari, a cessé d'être. La Commission reconnaît les conséquences évidentes qui en résultent pour le droit de séjour des enfants.

46 — Voir également le point 41 des présentes conclusions.

79. Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que, bien que M. Baumbast ne soit plus lui-même un travailleur au sens du règlement n° 1612/68, ses enfants continuent à jouir d'un droit dérivé de séjourner au Royaume-Uni afin d'y suivre des cours d'enseignement au titre de l'article 12 dudit règlement jusqu'à ce que leur scolarité soit achevée. Ce gouvernement estime que les facteurs mentionnés sous b) sont dénués de pertinence aux fins de la réponse à apporter.

80. Le gouvernement du Royaume-Uni estime ensuite que l'obligation, incombant à l'État membre au titre de l'article 12 du règlement n° 1612/68, d'encourager les initiatives permettant aux enfants concernés de suivre les cours «dans les meilleures conditions» n'implique pas que la personne en charge de l'enfant soit autorisée à séjourner sur son territoire. Il fonde cette affirmation sur les arguments suivants:

— L'expression «meilleures conditions» ne vise pas les conditions domestiques de l'enfant, mais les possibilités d'enseignement et de formation que doit proposer l'État d'accueil.

— En vertu du droit national britannique, les enfants ressortissants du Royaume-Uni n'ont pas le droit (sur la base de leur participation à des cours d'enseignement) d'exiger de l'État qu'il

admette ou autorise le séjour de parents ou de personnes en ayant la garde qui ne sont pas ressortissants britanniques. Dans des circonstances telles que celles en cause dans les affaires au principal, autoriser une personne ayant la garde d'un enfant à séjourner dans l'État membre d'accueil ne reviendrait pas à placer l'enfant sur un pied d'égalité avec son homologue britannique, mais le placerait dans une situation avantageuse.

— Une réponse affirmative à cette question entraînerait la conséquence absurde suivante: une personne telle que M. Baumbast obtiendrait un droit de séjour dérivé, découlant du droit de ses enfants, que ces derniers tiennent, pour leur part, de cette même personne.

81. Selon le gouvernement allemand, les enfants d'un travailleur migrant conservent les droits qu'ils fondent sur l'article 12 du règlement n° 1612/68 après que les parents ont quitté le pays d'accueil sous la condition que leur scolarité ne puisse être poursuivie dans le pays natal. Le gouvernement allemand estime en outre qu'il est inutile de répondre à la partie b) de la première question, étant donné que d'autres critères, ainsi que l'évoque la juridiction de renvoi, ne sont pas déterminants pour les autorités nationales. Selon ce gouvernement, la mère ne bénéficie pas d'un droit de séjour. En effet, l'article 12 du règlement n° 1612/68 ne viserait que les conditions d'admission des enfants de travailleurs migrants.

Appréciation

82. La première question posée par la juridiction de renvoi concerne le droit pour les enfants R et pour M. Baumbast de résider sur le territoire du Royaume-Uni.

83. S'agissant des enfants R, la réponse à cette question est aisée. Ces enfants ont un droit de séjour au titre de l'article 10 du règlement n° 1612/68. Ce droit continue à exister après le divorce de leurs parents aussi longtemps que le père continue à être un travailleur au sens de l'article 39 CE. En effet, dans l'arrêt Diatta [47], la Cour a estimé qu'il n'était pas nécessaire que les enfants et leur père vivent sous le même toit.

84. Nous formulerons la même conclusion en ce qui concerne les enfants dans l'affaire Baumbast. Leur droit de séjour demeure. Toutefois, ce droit ne se fonde pas sur l'article 10, mais bien sur l'article 12 du règlement. Notre raisonnement est le suivant. Les enfants avaient le droit de s'installer au Royaume-Uni au titre de l'article 10 en raison du statut de travailleur de leur père, M. Baumbast. Celui-ci ne possède plus le statut de travailleur au sens de l'article 39 CE. Or, l'article 12 du règlement n° 1612/68 dispose que les enfants d'une personne qui est un travail-

47 — Précité à la note 14.

leur migrant, au sens de l'article 39 CE, qui a été employé sur le territoire de l'État membre concerné (en l'occurrence le Royaume-Uni) y sont admis dans l'enseignement. Il ressort de l'arrêt Echternach et Moritz que les enfants dont le parent ayant la qualité de travailleur a quitté le pays ont le droit de poursuivre dans le pays d'accueil la scolarité qu'ils y ont entamée. La Cour dit pour droit, dans cet arrêt, que, dans de tels cas, les enfants gardent la qualité de membre de la famille d'un travailleur, au sens du règlement n° 1612/68, et, partant, leur droit de séjour.

85. Le même raisonnement s'applique, pensons-nous, aux enfants R dans le cas, hypothétique, où leur père ne résiderait plus au Royaume-Uni en qualité de travailleur au sens de l'article 39 CE. En effet, le droit de séjour des enfants R peut aussi se fonder sur l'article 12 du règlement n° 1612/68 car, aux fins de l'application de cet article, leur situation est tout à fait identique à celle des enfants Baumbast.

86. La deuxième question posée par la juridiction de renvoi revient, en résumé, à demander si les mères continuent à bénéficier du droit de séjour. Elles ne peuvent plus invoquer directement l'article 10 du règlement n° 1612/68 et devraient fonder ce droit sur le droit de séjour de leurs enfants. Il est nettement plus difficile de répondre à cette question, comme le montrent les divergences de points de vue constatées à son sujet dans les observations présentées à la Cour.

87. Pour répondre à cette question, nous ne pourrons pas nous contenter d'analyser le texte du règlement tel qu'il est interprété par la Cour. Comme nous l'avons précédemment exposé au point 34 des présentes conclusions, la législation communautaire ne s'est pas préoccupée des hypothèses dans lesquelles la situation familiale ou la situation de travail se modifiaient après l'entrée dans le pays d'accueil. La seule disposition en ce sens concerne le cas de décès du travailleur, prévu par le règlement n° 1251/70. Sur ce point, la législation européenne ne répond plus aux exigences de notre époque. En d'autres termes, elle est désuète.

88. C'est pour cette raison qu'il convient de donner du droit communautaire une interprétation qui prenne en compte les modifications intervenues dans les conditions de la vie en société. Une telle interprétation peut permettre d'éviter que les lacunes apparues par suite du caractère obsolète de ce système normatif n'aboutissent à des conséquences juridiques non souhaitées.

89. Ce qui, à nos yeux, est déterminant, c'est le droit inconditionnel, reconnu aux enfants par l'article 12 du règlement n° 1612/68, tel qu'il est interprété par la Cour, de poursuivre leur scolarité dans le pays d'accueil. C'est de la reconnaissance de ce droit des enfants que nous déduirons un droit de séjour, limité, au bénéfice de leur mère. Deux arguments, étroitement liés, sont, pour nous, décisifs à cet égard.

90. En premier lieu, l'interprétation du règlement n° 1612/68 doit s'inscrire dans la perspective de la finalité essentielle du règlement, visant, en résumé, à favoriser la réalisation des objectifs inscrits à l'article 39 CE. Il convient, dans cet esprit, d'éviter que des complications relatives aux possibilités de séjour de la famille dissuadent le travailleur d'aller exercer une activité dans un autre État membre. Lorsqu'un travailleur est amené à décider ou non d'aller travailler dans un autre État membre, l'assurance qu'il peut ou non avoir quant à la scolarité des enfants joue souvent un rôle essentiel. Il convient donc, en vue de promouvoir la libre circulation des travailleurs, que cette scolarité soit autant que possible garantie par le droit communautaire.

91. En second lieu, si le parent ayant les enfants à charge ne pouvait pas demeurer dans l'État membre d'accueil, le droit de séjour des enfants au titre de l'article 12 du règlement n° 1612/68 serait illusoire. Nous rappellerons que, dans le cadre de la procédure au principal dans l'affaire Baumbast, l'Adjudicator lui-même a pris en compte les éventuelles conséquences d'un droit de séjour illusoire pour les enfants. Ces conséquences constituaient pour lui une raison suffisante pour accorder à M^me^ Baumbast un titre de séjour, certes temporaire, au Royaume-Uni [48]. En d'autres termes, c'est l'effet utile de l'article 12 du règlement n° 1612/68 qui est en jeu. Le droit, pour les enfants, de poursuivre leur scolarité dans l'État membre d'accueil doit en outre pouvoir être effectivement exercé et, à cette fin, l'article 12, second alinéa, encourage les initiatives permettant à ces enfants de suivre les cours précités dans les meilleures conditions.

92. Dans cet ordre d'idées, nous renverrons encore à la prohibition des discriminations en raison de la nationalité. Dans l'arrêt Martínez Sala [49] la Cour constate qu'un citoyen de l'Union européenne qui réside légalement sur le territoire de l'État membre d'accueil peut se prévaloir du principe de non-discrimination dans toutes les situations relevant du domaine d'application ratione materiae du droit communautaire. Nous rappellerons ensuite l'arrêt Echternach et Moritz [50]. La Cour affirme que l'égalité de traitement par rapport aux nationaux doit contribuer à l'intégration des enfants dans l'État membre d'accueil. Ces deux arrêts, lus conjointement, permettent de déduire que le droit de séjour des parents qui ont la garde des enfants peut trouver sa justification dans le droit des enfants à l'égalité de traitement.

93. Enfin, l'octroi d'un droit de séjour au parent ayant la garde des enfants présente aussi de l'importance au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et en particulier de son article 8, qui reconnaît le droit de toute personne au

48 — Voir le point 12 des présentes conclusions ainsi que la remarque des demandeurs au principal, évoquée ci-dessus.

49 — Voir point 55 des présentes conclusions.

50 — Voir, à ce sujet, le point 41 des présentes conclusions.

respect de sa vie privée [51]. Nous relèverons le point de vue défendu par les demandeurs au principal, qui soutiennent que refuser un droit de séjour à la mère de jeunes enfants constitue une entrave disproportionnée à la vie familiale et, à ce titre, est contraire à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Nous pensons que, si la Cour n'est pas tenue de se prononcer sur la question de savoir si refuser le droit de séjour au parent ayant la garde des enfants constituerait une entrave disproportionnée à la vie familiale, une décision permettant l'octroi de ce droit de séjour irait dans le sens indiqué par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

94. Ces considérations amènent à reconnaître au parent ayant la garde de ses enfants un droit de séjour dérivé du droit, pour les enfants, de continuer leur scolarité dans le pays d'accueil. Cette conclusion nous paraît résulter de l'interprétation extensive de l'article 12 du règlement n° 1612/68, donnée par la Cour dans son arrêt Echternach et Moritz. Il est donc constant que la Cour voit dans le droit des enfants de continuer leur scolarité un instrument important de promotion de la libre circulation des travailleurs. Ce droit des enfants doit être pleinement utilisé. L'on ne saurait concevoir qu'une lacune de la réglementation communautaire prive (sous certaines conditions) cet important instrument de toute valeur. Le caractère dérivé du droit de séjour du parent ayant la garde des enfants implique toutefois qu'un État membre puisse limiter ce droit dans le temps, par exemple jusqu'à ce que la scolarité des enfants soit terminée ou jusqu'à ce que les enfants ne soient plus à charge.

95. Dès lors, pouvons-nous en conclure, que, en vue de favoriser la libre circulation des travailleurs, le droit communautaire confère un certain nombre de droits et de privilèges aux membres de la famille des travailleurs migrants, soit en l'espèce les enfants des travailleurs, il convient d'interpréter ce droit de telle sorte qu'il puisse aussi s'exercer. Une telle interprétation implique que le parent ayant la garde des enfants puisse lui-même continuer à résider dans le pays d'accueil lorsque sa présence est nécessaire pour permettre aux enfants d'exercer leur droit.

La troisième question

Les observations présentées

96. Se référant à la jurisprudence de la Cour, ainsi qu'à la doctrine en la matière, les demandeurs au principal considèrent que l'article 18 a un effet direct. À leur avis,

51 — Au point 58 des présentes conclusions, nous avons déjà évoqué l'importance pour le droit communautaire des droits fondamentaux inscrits dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Voir, outre l'article 8 de cette convention, l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui lui est comparable, mais qui est dénué d'effet contraignant.

le fait que le droit de séjour soit assorti de restrictions et de conditions prévues par le traité CE et par les dispositions d'application ne le prive pas d'effet direct. Les autres dispositions du traité CE ne feraient que définir le contenu du droit. Le fait que l'interprétation de ce droit s'inscrive en outre dans le contexte des mesures d'exécution visant à faciliter l'exercice du droit de séjour ne donne pas à penser que cet article soit dénué d'effet direct. Pour les demandeurs au principal, l'article 18 CE n'est pas moins inconditionnel et précis que l'article 39 CE. L'article 18 CE ne crée pas de droit autonome qui rendrait obsolète l'article 39 CE et les dispositions prises au titre de ce dernier article: l'article 18 CE constitue un ajout aux autres dispositions du traité, telles que celles relatives à la libre circulation des travailleurs.

97. Pour les demandeurs au principal, si M. Baumbast n'est pas considéré comme exerçant des droits au titre de l'article 39 CE, l'article 18 CE doit être interprété, dans son cas, comme signifiant qu'il continue à pouvoir exercer un droit de séjour au Royaume-Uni alors qu'il travaille en dehors de l'Union européenne. Ce droit au titre de l'article 18 CE est destiné à couvrir la période s'étendant entre la perte de sa qualité de travailleur au sens de l'article 39 CE et son retour définitif au Royaume-Uni. Les demandeurs au principal relèvent aussi, en l'occurrence, qu'il n'y aurait pas eu de problèmes pour la famille Baumbast s'il s'était agi de membres de la famille d'un ressortissant du Royaume-Uni. Le défaut de reconnaissance d'un droit de séjour au bénéfice de l'épouse de M. Baumbast constitue une discrimination, au sens de l'article 12 CE, au regard du droit de séjour de M. Baumbast, qui se fonde sur l'article 18 CE.

98. La Commission souligne l'importance de la définition de l'article 18 CE. Le droit de circuler et de séjourner n'est toutefois pas un droit absolu, il dépend des instruments de droit communautaire existants. Le droit de séjour est toujours lié soit à une activité économique, soit à l'existence de ressources suffisantes. La Commission en conclut que l'article 18 CE ne peut pas, à l'heure actuelle, fonder un droit de séjour au bénéfice de M. Baumbast. La Commission se réfère, sur ce point, notamment à l'arrêt Wijsenbeek [52].

99. Le gouvernement du Royaume-Uni renvoie à la réserve formulée à l'article 18, paragraphe 1, CE. Il en résulte, à son avis, que l'article 18 CE ne crée pas un droit de circulation et de séjour universel et absolu allant au-delà des droits reconnus par le traité CE et par les dispositions de droit dérivé. Pour le gouvernement du Royaume-Uni, cela ne signifie pas que l'article 18 CE soit dépourvu d'effet en droit. Cet article confère aux droits précédemment reconnus par le droit dérivé le statut de droits reconnu par le traité CE et il confère au Conseil le pouvoir d'adopter de nouvelles

52 — Voir point 52 des présentes conclusions.

mesures en vue de faciliter l'exercice des droits de libre circulation [53].

100. Le gouvernement du Royaume-Uni estime que l'article 18 CE ne produit pas d'effet direct, entre autres parce qu'il n'a pas un caractère inconditionnel. Le gouvernement allemand estime lui aussi qu'il n'est pas possible de fonder directement un droit de séjour sur l'article 18 CE.

Appréciation

101. La troisième question posée par la juridiction de renvoi concerne avant tout l'effet direct de l'article 18 CE. Aux points 49 et suivants des présentes conclusions, nous avons cité les conclusions de l'avocat général La Pergola dans l'affaire Martínez Sala et celles de l'avocat général Cosmas dans l'affaire Wijsenbeek. Tous deux se sont prononcés en faveur de la reconnaissance de l'effet direct. Pour l'avocat général La Pergola, le droit de circuler et de résider est un droit inséparable de la citoyenneté. Les limitations prévues par l'article 8 A du traité concernent l'exercice concret et non l'existence du droit. L'avocat général Cosmas fonde l'effet direct, entre autres, sur la formulation littérale de l'article 18, paragraphe 1, CE. Il expose ensuite que, si des restrictions à l'exercice de ces droits peuvent, bien entendu, être imposées, celles-ci devront néanmoins être justifiées et ne pas porter atteinte à l'essence même du droit personnel.

102. À ce jour, la Cour n'a pas encore dû répondre à la question de l'effet direct de l'article 18 CE. Il ressort de l'arrêt Kaba [54] que, eu égard à la deuxième partie de la phrase de l'article 18, paragraphe 1, CE, la Cour estime que, en aucun cas, cet article ne crée au bénéfice du citoyen de l'Union européenne un droit inconditionnel de circulation et de séjour. Nous déduirons de cet arrêt que, à supposer même que l'article 18 CE produise un effet direct, le droit de circuler et de séjourner qui en découle n'est en tout cas pas illimité.

103. La question centrale du caractère juridique de l'article 18, paragraphe 1, CE est, pensons-nous, la suivante: l'article 18, paragraphe 1, confère-t-il à un citoyen le droit de circuler et de séjourner sur tout le territoire de l'Union européenne ou l'article 18, paragraphe 1, doit-il être qualifié de principe de droit qui a vocation à être réalisé et mis en œuvre par d'autres dispositions de droit communautaire? Le libellé de l'article 18, paragraphe 1 ne permet de répondre à cette question que d'une seule manière: cette disposition crée un droit de circuler et de séjourner au bénéfice du citoyen de l'Union européenne. La formulation claire et inconditionnelle de la première partie de l'article 18, paragraphe 1, n'autorise pas, croyons-nous, une autre interprétation de cette disposition. Les activités auxquelles se rapporte cette disposition, soit circuler et séjourner, n'ont pas besoin d'être davantage définies. Nous

53 — Le gouvernement du Royaume-Uni renvoie, entre autres, à l'arrêt du Tribunal du 16 avril 1997, Kuchlenz-Winter/Commission (T-66/95, Rec. p. II-637, IA-79, II-235, point 47).

54 — Voir point 52 des présentes conclusions.

en déduisons que l'article 18, paragraphe 1, produit un effet direct. Tel était aussi le raisonnement tenu par l'avocat général Cosmas.

104. Nous trouverons un deuxième argument en faveur de l'effet direct dans l'économie du traité CE. La législation communautaire relative à la libre circulation des personnes vise deux catégories de bénéficiaires [55]. La première catégorie concerne les personnes qui circulent ou séjournent dans l'Union européenne dans le cadre d'une activité économique. Leurs droits spécifiques sont réglés par les dispositions du traité CE relatives à la libre circulation des travailleurs (article 39 CE et articles suivants), à la liberté d'établissement (article 43 CE et articles suivants) et la libre prestation des services (articles 49 CE et suivants) ou par des dispositions prises au titre de ces articles. Nous les mentionnerons, dans la suite des présentes conclusions, comme les (économiquement) actifs. La seconde catégorie concerne les personnes qui circulent ou séjournent dans l'Union européenne indépendamment d'une activité économique, les économiquement non-actifs, tels que les étudiants ou les retraités. Leurs droits se fondent sur le droit communautaire dérivé, soit la directive 90/364 et les directives 90/365 et 93/96, connexes. Les deux catégories ont donné naissance à deux ordres de règles distincts, sans lien entre eux.

55 — Voir, en outre, point 34 des présentes conclusions.

105. L'article 18 CE ajoute à ces deux systèmes réglementaires un droit de séjour général au bénéfice des citoyens de l'Union européenne. Ce droit est, selon les paroles de l'avocat général La Pergola, inséparable de la citoyenneté de l'Union. Pour ce qui nous concerne, nous voyons dans l'article 18 CE la confirmation d'un droit fondamental, pour le citoyen de l'Union européenne, lui permettant de circuler et de séjourner sur le territoire de l'Union européenne. Il constitue le dénominateur commun du droit de séjour des citoyens actifs et non actifs. L'article 18 CE revêt en outre pour les citoyens non actifs économiquement une signification supplémentaire. Depuis l'introduction de l'article 18 CE, opérée par le traité de Maastricht, les personnes non actives fondent elles aussi leur droit de circuler et de séjourner directement sur le traité CE et ce droit a cessé de dépendre complètement de l'appréciation du législateur en charge du droit dérivé.

106. L'interprétation téléologique fournit un troisième argument en faveur de l'effet direct. Si le droit de circuler et de séjourner devait dépendre entièrement des droits spécifiques dont les modalités d'exercice sont réglées par le traité CE, il risquerait d'être lettre morte ou, en d'autres termes, d'être dénué de tout effet utile. Une disposition, telle l'article 18, paragraphe 1, CE, formulée en termes généraux et n'opérant pas de distinction entre différentes catégories (ou sous-catégories) de bénéficiaires, a pour fonction indispensable de garantir

l'objectif poursuivi, soit la libre circulation de tous les citoyens.

107. Nous n'avons pas encore abordé la question de la portée matérielle de l'article 18 CE. En effet, l'article 18, paragraphe 1, in fine CE lie le droit de circuler et de séjourner à des limitations et des conditions prévues par d'autres dispositions de droit communautaire. Ce sont ainsi ces autres dispositions de droit communautaire, telles que l'article 39 CE, qui déterminent en principe l'étendue du droit inscrit à l'article 18 CE.

108. Nous partageons le point de vue formulé par la Cour lorsque, dans l'arrêt Kaba (précité à la note 29), elle énonce que les droits conférés par l'article 18 CE ne sont pas inconditionnels. C'est précisément lorsque, comme nous l'admettons, il convient de reconnaître un effet direct à ces dispositions que les conditions et les limitations auxquelles est soumis l'exercice du droit de circuler et de séjourner paraissent les plus contrariantes. En effet, ces conditions et limitations ont pour but de protéger des intérêts publics évidents, tels que l'ordre public, la sécurité, la santé publique et les intérêts financiers des États membres.

109. Nous déduisons des développements qui précèdent que l'article 18, paragraphe 1, CE revêt une signification matérielle sur deux points. Ce sont ces deux points qui représentent la valeur que l'article 18 CE ajoute aux autres dispositions de la réglementation communautaire en matière de libre circulation des personnes.

110. En premier lieu, le caractère inconditionnel de la première partie de l'article 18, paragraphe 1, CE implique que ce droit soit identifiable, qu'il revête une signification pour le citoyen. L'article 18 CE apparaît ainsi comme une norme de garantie. Il énonce des exigences que le droit communautaire doit respecter dans le domaine de la libre circulation des personnes. Les conditions prévues par le droit communautaire ne peuvent pas être arbitraires et elles ne peuvent pas vider le droit de séjour de son contenu matériel. Nous rejoignons ainsi le point de vue exprimé par l'avocat général Cosmas, lorsqu'il fait dépendre les conditions et les limitations du droit de séjour d'un certain nombre d'exigences. Notre point de vue est d'ailleurs conforté par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'article 45 de la charte des droits fondamentaux, laquelle, avons-nous déjà précisé, est dénuée d'effet contraignant, reconnaît le droit de séjour de tout citoyen de l'Union [56], tandis que l'article 52, paragraphe 1, de cette même charte dispose ce qui suit à propos de toute limitation à l'exercice des droits qu'elle confère: celle-ci doit «respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effecti-

56 — Cet article reprend littéralement la formule de la première partie de l'article 18, paragraphe 1, CE.

vement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union».

111. Ensuite, l'article 18, paragraphe 1, CE impose au législateur communautaire l'obligation de faire en sorte qu'un citoyen de l'Union européenne puisse effectivement jouir du droit que lui octroie l'article 18 CE. Cette obligation revêt d'autant plus de portée que, dans le domaine de la libre circulation des personnes, le droit communautaire connaît deux ordres de règles et présente, de ce fait, un caractère relativement morcelé. Il n'existe pas de régime général exhaustif.

112. Nous décrirons ci-après les conséquences qui en résultent.

113. S'agissant du citoyen économiquement actif, le traité même et les dispositions prises au titre du traité comportent un régime de libre circulation offrant au citoyen les garanties nécessaires. En principe, l'article 18 CE n'apporte rien de plus. Cependant, il s'avère que les règles relatives à la libre circulation des travailleurs ne sont pas, en toutes circonstances, adaptées aux modifications des conditions de vie sociale (voir point 34 des présentes conclusions). Nous pensons qu'il appartiendra à la Cour, dans le cadre de l'interprétation qu'elle est appelée à donner aux dispositions concernées de droit communautaire, de prendre en compte autant que possible les modifications des conditions de vie. L'article 18 CE ne joue aucun rôle à cet égard.

114. Les règles applicables aux citoyens qui ne sont pas actifs économiquement figurent dans la directive 90/364 et dans les deux directives connexes, les directives 90/365 et 93/96. Les droits dont bénéficie ce groupe de citoyens au titre de cette directive acquièrent, grâce à l'article 18 CE, le statut de droits reconnu par le traité CE. L'importance que représente pour ce groupe l'article 18 CE procède surtout de son caractère de garantie. Le législateur est tenu de créer et de maintenir un droit qui ait une portée.

115. Enfin, le caractère explicite de l'article 18, paragraphe 1, CE peut impliquer qu'une personne qui ne bénéficie pas d'un droit de séjour au titre d'autres dispositions de droit communautaire puisse néanmoins invoquer l'article 18 CE pour acquérir un tel droit. Dès lors que, s'agissant de l'exercice du droit de séjour, le droit communautaire est dépourvu de réglementation générale conçue comme exhaustive, les situations pour lesquelles le législateur communautaire n'a pas pris de dispositions relèvent de l'article 18 CE. Il n'en résulte pas cependant que de telles situations, particulières, donnent droit à un droit de séjour inconditionnel. Les conditions et limitations de ce droit prévues par le droit communautaire sont à appliquer par analogie aux personnes qui fondent directement leur droit de séjour sur l'article 18 CE. C'est le texte de l'article 18, paragra-

phe 1, in fine, CE qui justifie cette application par analogie.

116. La juridiction de renvoi formule sa question en fonction de la situation spécifique que connaît M. Baumbast. M. Baumbast n'est plus un travailleur qui pourrait invoquer l'article 39 CE. Il pourrait éventuellement fonder son droit de séjour sur la directive 90/364, qui prévoit des dispositions applicables aux personnes qui n'exercent pas ou n'exercent plus d'activité. Il ne satisfait toutefois pas aux conditions auxquelles la directive 90/364 soumet le droit de séjour. Il est affilié à l'assurance-maladie obligatoire en Allemagne et, partant, il ne dispose pas d'une assurance-maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil, condition exigée par la directive. Il devrait, dans ce contexte, se voir refuser le droit de séjour, au motif qu'il ne répond pas à l'un des critères de la directive 90/364.

117. Cependant, c'est pour un motif bien plus important que M. Baumbast ne saurait obtenir un droit de séjour qui se fonderait sur la directive 90/364. S'il exerce toujours une activité en qualité de travailleur, ce n'est plus au Royaume-Uni. C'est pour cette raison qu'il est logique de lui appliquer par analogie le cadre réglementaire prévu pour les actifs plutôt que celui prévu pour les non-actifs.

118. L'exigence relative à une assurance-maladie dans l'État membre d'accueil ne s'applique pas aux personnes économiquement actives. En effet, cette exigence répond au souci d'éviter que le citoyen migrant de l'Union européenne ne devienne une charge déraisonnable pour les finances publiques de l'État membre d'accueil [57]. Ce risque n'existe pas dans le cas de personnes économiquement actives, car celles-ci sont censées retirer suffisamment de ressources de leur activité économique. Il n'existe dès lors aucune raison de refuser à M. Baumbast un droit de séjour pour motif d'absence d'assurance-maladie dans l'État membre d'accueil.

119. La Cour devra ainsi juger si M. Baumbast peut obtenir un droit de séjour au titre de l'article 18 CE grâce à l'application par analogie du cadre réglementaire applicable aux personnes actives, et en particulier de l'article 39 CE et du règlement n° 1612/68.

120. La raison pour laquelle il n'est pas possible à M. Baumbast de fonder un droit sur l'article 39 CE ou sur le règlement n° 1612/68 tient au caractère obsolète du cadre réglementaire de la libre circulation des personnes. Ce cadre réglementaire a été créé à la fin des années 60 et il n'a plus été adapté, par la suite, à l'évolution de la société. Nous avons précédemment évoqué largement ce problème dans les présentes

57 — Voir quatrième considérant de la directive.

conclusions (points 22 et suivants). Lors de l'adoption du règlement, le législateur communautaire n'a manifestement pas pris en compte la situation d'une personne qui possède sa résidence habituelle dans un État membre tandis qu'il exerce des activités, toujours de courte durée, dans différents lieux, pour une entreprise établie dans un autre État membre.

121. Nous nous trouvons, en l'espèce, devant une situation qui n'a pas été prévue par le législateur communautaire. Il n'y a pas de cadre réglementaire qui fonde l'exercice d'un droit de séjour. Telle est la raison pour laquelle nous appliquons par analogie le cadre réglementaire relatif aux personnes actives. Si ce n'était la circonstance, non prévue par le législateur communautaire, qu'il n'exerce pas d'activité dans le pays d'accueil, M. Baumbast remplit toutes les conditions pour être autorisé à séjourner au Royaume-Uni: il est ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, il travaille, il réside dans un autre État membre de l'Union européenne (le Royaume-Uni) et sa famille bénéficie d'un droit de séjour au titre du règlement n° 1612/68.

122. Nous en concluons que M. Baumbast possède le droit de séjourner au Royaume-Uni au titre des dispositions combinées de l'article 18 CE, d'une part, et de l'article 39 CE et du règlement n° 1612/68, d'autre part.

123. Aux points b) et c) de la troisième question, la juridiction de renvoi évoque encore les droits des membres de la famille de M. Baumbast. Pour nous, il est possible de répondre à ces sous-questions de manière succincte. Le droit de séjour que M. Baumbast fonde sur l'article 18 CE bénéficie aussi à son épouse et à ses enfants. Toutefois, comme, à notre avis, ils disposent déjà d'un droit de séjour au titre du règlement n° 1612/68, cette constatation est sans importance en l'espèce.

124. Nous nous référerons enfin au droit au respect de la vie familiale, reconnu par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [58]. En prévoyant que le droit de séjour d'un travailleur s'applique aussi aux membres de la famille, la réglementation communautaire relative au droit de séjour, et en particulier le règlement n° 1612/68, prend suffisamment en compte l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il n'en irait pas autrement, croyons-nous si, dans le cas particulier de l'affaire Baumbast, la Cour devait estimer que M. Baumbast ne dispose pas d'un droit de séjour au Royaume-Uni qui lui serait conféré par le droit communautaire.

58 — Comme d'ailleurs par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dénuée cependant d'effet contraignant (voir point 59 des présentes conclusions).

125. Nous avons déduit du règlement n° 1612/68 le droit, pour le parent ayant la garde des enfants, de séjourner dans l'État membre d'accueil, pour les besoins de l'éducation des enfants, dans certaines conditions, définies de manière spécifique. Créer un tel droit au bénéfice du parent qui n'a pas la garde des enfants serait aller trop loin, croyons-nous. Le droit communautaire n'offre aucun dispositif relatif à un tel droit. Même le droit au respect de la vie familiale, tel qu'il est intégré dans le droit communautaire, n'implique pas un tel droit. Les parents et enfants Baumbast disposent d'autres possibilités réelles leur permettant de vivre en famille, comme la possibilité pour la famille de suivre le père dans ses différentes activités professionnelles ou la possibilité de s'établir en Allemagne. Nous nous référons à cet égard à la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne saurait s'interpréter comme comportant pour un État l'obligation générale de respecter le choix, par des couples mariés, de leur résidence commune et de permettre le regroupement familial sur son territoire.

126. Nous résumerons les développements qui précèdent de la façon suivante. L'article 18, paragraphe 1, CE accorde au citoyen un droit de circuler et de séjourner sur le territoire de l'Union européenne. L'étendue de ce droit est déterminée par les conditions et limitations établies par le traité CE ou par des dispositions prises au titre du traité CE. Ces conditions et limitations ne peuvent toutefois pas avoir pour effet de priver de tout contenu matériel le droit conféré au citoyen. Le caractère explicite de l'article 18, paragraphe 1, CE peut, dans des circonstances particulières, telles celles que connaît M. Baumbast, qui ne bénéficie d'aucun droit de circuler et de séjourner au titre d'une autre disposition de droit communautaire, aboutir à conférer ce droit de circuler et de séjourner directement sur le fondement de l'article 18, paragraphe 1, CE. L'étendue du droit de M. Baumbast est déterminée en appliquant par analogie les conditions et limitations auxquelles est soumise la libre circulation des travailleurs.

Sur la quatrième question

127. Nous pensons qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la quatrième question. Si la Cour suit nos conclusions en ce qui concerne la troisième question et estime que, en sa qualité de citoyen de l'Union européenne, M. Baumbast bénéficie d'un droit de séjour, il n'y a pas lieu de répondre à la quatrième question. Si, toutefois, la Cour devait adopter un autre point de vue, il suffirait, pour répondre à la quatrième question, de réitérer les réponses données à la première comme à la deuxième question.

IX — Conclusion

128. Les considérations que nous venons de développer nous amènent à proposer à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par l'Immigration Appeal Tribunal dans les termes suivants:

«À la première question: Les enfants qui se sont installés dans un État membre d'accueil au titre de l'article 10 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, conservent, sur le fondement de l'article 12 de ce règlement, le droit de poursuivre leur scolarité dans l'État membre d'accueil, dès lors que celle-ci a commencé, et, à cet effet, ils conservent le droit d'y séjourner. Aussi longtemps que l'un des parents exerce une activité en qualité de travailleur, ils fondent ce droit sur l'article 10 du règlement, même lorsque les parents sont divorcés et que les enfants n'habitent plus sous le même toit que le parent ayant la qualité de travailleur.

À la deuxième question: Dans la situation décrite dans la réponse à la première question, dans laquelle les enfants disposent d'un droit de séjour en vue de continuer leur scolarité, le parent qui en a la garde dispose lui aussi d'un droit de séjour, pour autant qu'il soit nécessaire pour que les enfants puissent exercer leur droit.

À la troisième question: L'article 18, paragraphe 1, CE confère au citoyen le droit de circuler et de séjourner sur le territoire de l'Union européenne. L'étendue de ce

droit est déterminée par les conditions et limitations établies par le traité CE ou en vertu du traité CE. Le caractère explicite de l'article 18, paragraphe 1, CE peut impliquer que, dans des situations particulières, telles que celle de M. Baumbast, dans lesquelles d'autres dispositions de droit communautaire ne fondent pas un droit de circuler et de séjourner, ce droit soit fondé directement sur l'article 18, paragraphe 1, CE. L'étendue du droit de M. Baumbast est déterminée en appliquant par analogie les conditions et limitations mises à la libre circulation des travailleurs.

À la quatrième question: Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question».