

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. YVES BOT

présentées le 8 juin 2010¹

1. Par le présent renvoi préjudiciel, le *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Allemagne) demande à la Cour de préciser les conditions d'octroi de la protection contre l'éloignement figurant à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38/CE². Cette disposition prévoit qu'une décision d'éloignement peut être prise, à l'encontre d'un citoyen de l'Union qui a séjourné les dix années précédentes sur le territoire de l'État membre d'accueil, uniquement pour des raisons impérieuses de sécurité publique.

2. En particulier, la Cour est interrogée sur le point de savoir, d'une part, si la notion de raisons impérieuses de sécurité publique doit être entendue comme n'intégrant que les considérations liées à la protection de l'État membre et de ses institutions et, d'autre part,

si des absences répétées et prolongées du territoire de l'État membre d'accueil ont une incidence sur le calcul du délai de dix ans requis aux fins de l'obtention de la protection contre l'éloignement.

3. Dans les présentes conclusions, nous proposerons à la Cour de dire pour droit que l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que la notion de sécurité publique ne s'entend pas seulement dans un sens étroit de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de l'État membre d'accueil ou de la sauvegarde de ses institutions, mais recouvre également les atteintes graves portées à un intérêt fondamental de la société tel que les valeurs essentielles de protection de ses citoyens, individualisées par cet État à travers les infractions érigées par lui pour leur protection.

4. Nous indiquerons également à la Cour quelles sont, à notre sens, les conditions particulières qui doivent être remplies pour que l'autorité nationale compétente puisse prendre légitimement une décision

1 — Langue originale: le français.

2 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, et — rectificatif — JO 2005, L 197, p. 34).

d'éloignement, notamment dans la situation telle que celle décrite au principal dans laquelle une telle décision viendrait à l'expiration de l'exécution d'une sanction pénale.

I — Le cadre juridique

A — *Le droit primaire*

5. En outre, nous exposerons à la Cour les raisons pour lesquelles nous pensons que, d'une manière générale, des absences temporaires ne remettant pas en cause le lien fort qui unit le citoyen de l'Union à l'État membre d'accueil, circonstance qu'il appartient au juge national de vérifier, n'ont pas d'incidence sur le calcul du délai de dix ans requis à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38.

7. L'article 3, paragraphe 2, du traité UE est rédigé comme suit:

«L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.»

6. Mais que, en revanche, une absence de plus de seize mois du territoire de l'État membre d'accueil qui, comme dans la présente affaire, n'a pris fin que par le retour forcé du citoyen de l'Union à la suite d'une décision judiciaire prise par les autorités compétentes de cet État est susceptible, selon nous, de faire perdre à ce citoyen le bénéfice de la protection renforcée prévue à cet article dans la mesure où elle traduirait la rupture du lien fort unissant ledit citoyen audit État, ce qu'il appartient au juge national de caractériser.

B — *La directive 2004/38*

8. Avant l'entrée en vigueur de la directive 2004/38, il existait plusieurs directives et règlements en matière de libre circulation des personnes et de droit de séjour des ressortissants européens. Cette directive a rassemblé

et simplifié la législation de l'Union dans cette matière.

du territoire de l'État membre d'accueil d'une durée supérieure à deux ans consécutifs.

9. En effet, ladite directive supprime l'obligation pour les citoyens de l'Union d'obtenir une carte de résidence, introduit un droit de séjour permanent en faveur de ces citoyens et circonscrit la possibilité pour les États membres de limiter le séjour sur leur territoire des ressortissants des autres États membres.

10. Ainsi, l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 prévoit que les citoyens de l'Union qui ont séjourné sur le territoire de l'État membre d'accueil pendant une période ininterrompue de cinq ans acquièrent un droit de séjour permanent sur ce territoire. L'article 16, paragraphe 3, de cette directive précise que la continuité de ce séjour n'est pas affectée, notamment, par des absences temporaires ne dépassant pas au total six mois par an.

11. Selon l'article 16, paragraphe 4, de ladite directive, le droit de séjour permanent, une fois acquis, ne se perd que par des absences

12. Les citoyens de l'Union bénéficient, en outre, d'une protection contre l'éloignement. En effet, la directive 2004/38 encadre strictement la possibilité pour les États membres de limiter le droit de circuler et de séjourner des citoyens de l'Union en s'inspirant directement de la jurisprudence de la Cour dans cette matière.

13. Ainsi, en vertu de l'article 27, paragraphe 1, de cette directive, les États membres peuvent restreindre ce droit pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, à l'exclusion des raisons invoquées à des fins économiques.

14. Reprenant les critères dégagés par la Cour, l'article 27, paragraphe 2, de ladite directive prévoit que les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité³ et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné par

3 — Voir arrêt du 18 mai 1982, Adoui et Cornuaille (115/81 et 116/81, Rec. p. 1665).

la décision d'éloignement⁴. Il est précisé que l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut pas, à elle seule, motiver de telles mesures. Par ailleurs, le comportement de la personne faisant l'objet d'une décision d'éloignement doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société⁵.

2. L'État membre d'accueil ne peut pas prendre une décision d'éloignement du territoire à l'encontre d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille, quelle que soit leur nationalité, qui ont acquis un droit de séjour permanent sur son territoire sauf pour des motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique.

15. L'article 28 de la directive 2004/38, concernant la protection contre l'éloignement, est rédigé comme suit:

3. Une décision d'éloignement ne peut être prise à l'encontre des citoyens de l'Union, quelle que soit leur nationalité, à moins que la décision ne se fonde sur des raisons impérieuses de sécurité publique définies par les États membres, si ceux-ci:

«1. Avant de prendre une décision d'éloignement du territoire pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, l'État membre d'accueil tient compte notamment de la durée du séjour de l'intéressé sur son territoire, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.

a) ont séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes, ou

b) sont mineurs, sauf si l'éloignement est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant, comme prévu dans la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989.»

4 — Voir arrêt du 26 février 1975, *Bonsignore* (67/74, Rec. p. 297).

5 — Voir arrêt du 27 octobre 1977, *Bouchereau* (30/77, Rec. p. 1999).

C — *Le droit allemand*

16. La loi relative à la libre circulation des citoyens de l'Union (Freizügigkeitsgesetz/EU) du 30 juillet 2004⁶ transpose, dans l'ordre juridique allemand, les dispositions de la directive 2004/38. Notamment, l'article 6, paragraphe 1, du FreizügG/EU prévoit que la perte, pour un citoyen de l'Union, du droit de circuler et de séjourner sur le territoire allemand ne peut être constatée que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Selon l'article 6, paragraphe 2, du FreizügG/EU, les condamnations pénales non encore effacées du registre central peuvent être prises en considération pour justifier la décision d'éloignement, à condition que les circonstances qui sous-tendent ces condamnations fassent apparaître un comportement personnel qui représente une menace réelle pour l'ordre public, étant entendu qu'il doit s'agir d'une menace effective et suffisamment grave visant un intérêt fondamental de la société.

17. L'article 6, paragraphe 3, du FreizügG/EU précise que, aux fins d'une décision d'éloignement, il doit être particulièrement tenu compte de la durée du séjour de l'intéressé sur le territoire allemand, de son âge, de son état

de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle sur ce territoire, ainsi que de l'intensité de ses liens avec son État d'origine.

18. En vertu de l'article 6, paragraphe 4, du FreizügG/EU, la perte du droit de séjourner et de circuler sur le territoire allemand ne peut être constatée, après acquisition d'un droit de séjour permanent, que pour des motifs graves.

19. Selon l'article 6, paragraphe 5, du FreizügG/EU, en ce qui concerne les citoyens de l'Union et les membres de leur famille qui ont séjourné sur le territoire fédéral pendant les dix dernières années et en ce qui concerne les mineurs, la constatation visée à l'article 6, paragraphe 1, du FreizügG/EU ne peut être faite que pour des raisons impérieuses de sécurité publique. Cette règle ne s'applique pas aux mineurs lorsque la perte du droit de séjour est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant. Il n'existe de raisons impérieuses de sécurité publique que si l'intéressé a été condamné pour un ou plusieurs délits commis intentionnellement à une peine privative de liberté ou à une peine pour délinquance juvénile d'au moins cinq ans passée en force de chose jugée ou qu'un internement de sûreté a été ordonné

6 — BGBl. 2004 I, p. 1950, telle que modifiée, en dernier lieu, par la loi du 26 février 2008 (BGBl. 2008 I, p. 215, ci-après le «FreizügG/EU»).

lors de sa dernière condamnation définitive, lorsque la sécurité de la République fédérale d'Allemagne est en jeu ou que l'intéressé représente une menace terroriste.

ensuite, retourné en Allemagne où il a travaillé à partir du mois de décembre 2004. À la mi-octobre 2005, il est de nouveau parti en Grèce pour reprendre l'exploitation du stand de crêpes.

II — Les faits et le litige au principal

20. M. Tsakouridis, de nationalité grecque, est né en Allemagne le 1^{er} mars 1978. Il a toujours vécu en Allemagne et a effectué sa scolarité sur le territoire de cet État membre. Il dispose, depuis le mois d'octobre 2001, d'un permis de séjour illimité sur ce territoire.

21. M. Tsakouridis a été condamné à payer des amendes en 1998 pour détention d'un objet interdit, en 1999 pour coups et blessures graves et en 2000 ainsi qu'en 2002 pour coups et blessures volontaires et contrainte.

22. Du mois de mars 2004 à la mi-octobre 2004, M. Tsakouridis a tenu, sur l'île de Rhodes (Grèce) un stand de crêpes. Il est,

23. Le 22 novembre 2005, l'Amtsgericht Stuttgart (tribunal cantonal de Stuttgart) a lancé un mandat d'arrêt international contre M. Tsakouridis. Ce dernier a été arrêté à Rhodes le 19 novembre 2006 et a été transféré en Allemagne le 19 mars 2007.

24. Par décision du 28 août 2007, le Landgericht Stuttgart (tribunal régional de Stuttgart) a condamné M. Tsakouridis à six ans et six mois d'emprisonnement pour commerce illégal en bande, à huit reprises, de stupéfiants en grande quantité. Il ressort des éléments fournis à l'audience que, à ce jour, M. Tsakouridis est en liberté conditionnelle.

25. Le Regierungspräsidium Stuttgart a, par décision du 19 août 2008, constaté la perte du droit d'entrer et de séjourner de M. Tsakouridis sur le territoire allemand et a menacé ce dernier d'une décision d'éloignement vers la Grèce.

26. Le Regierungspräsidium Stuttgart a considéré que, au vu de la condamnation prononcée par jugement du Landgericht Stuttgart le 28 août 2007, le seuil des cinq ans d'emprisonnement a été dépassé, de sorte qu'il existe des raisons impérieuses de sécurité publique au sens de l'article 6, paragraphe 5, du FreizügG/EU. Par ailleurs, le Regierungspräsidium Stuttgart a estimé que le comportement personnel de M. Tsakouridis représente une menace réelle pour l'ordre public, les délits qu'il a commis en matière de stupéfiant étant très graves et le risque de récidive existant. Il a ajouté qu'il existe un intérêt fondamental de la société à combattre efficacement la criminalité liée à la drogue, particulièrement nuisible au niveau social. Le Regierungspräsidium Stuttgart a estimé, en outre, que, compte tenu des récents séjours de M. Tsakouridis en Grèce, il n'aurait pas de difficulté à s'habituer au mode de vie local.

27. Le 17 septembre 2008, M. Tsakouridis a introduit un recours contre cette décision du 19 août 2008 auprès du Verwaltungsgericht (tribunal administratif). Constatant que le Landgericht Stuttgart, dans sa décision du 28 août 2007, a jugé que M. Tsakouridis n'était qu'un membre subalterne de la bande et qu'il avait été impliqué dans le délit en raison de ses obligations familiales, et considérant qu'il avait été élevé en Allemagne, qu'il y avait suivi une formation scolaire, que l'on ne percevait donc pas de danger pour l'ordre public au sens de l'article 6, paragraphe 1, du FreizügG/EU, et qu'il entretient des liens étroits avec

son père qui vit en Allemagne, le Verwaltungsgericht a estimé que la constatation de la déchéance du droit d'entrer et de séjourner sur le territoire allemand de M. Tsakouridis était disproportionnée.

28. Par décision du 24 novembre 2008, cette juridiction a donc annulé celle du Regierungspräsidium Stuttgart au motif que la déchéance du droit d'entrée et de séjour dans le cas d'un citoyen de l'Union ne peut être justifiée que pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, une condamnation pénale ne suffisant pas, en soi, pour fonder une telle déchéance. Ladite juridiction ajoute qu'il doit exister un risque grave, effectif et suffisant qui menace un intérêt fondamental de la société.

29. Par ailleurs, le Verwaltungsgericht indique que, puisque M. Tsakouridis a vécu en Allemagne depuis plus de dix ans et qu'il n'a pas perdu son droit de séjour permanent en raison de ses séjours en Grèce, en vertu de l'article 6, paragraphe 5, première phrase, du FreizügG/EU, la perte d'un droit de séjour ne peut être constatée que pour des raisons impérieuses de sécurité publique. Or, ces raisons n'existeraient pas dans la présente affaire, car la notion de sécurité publique n'engloberait que la sécurité intérieure et extérieure d'un État membre et serait, dès lors, plus étroite

que la notion d'ordre public. M. Tsakouridis représenterait peut-être un danger important pour l'ordre public, mais en aucun cas pour l'existence de l'État membre et de ses institutions ou pour la survie de la population.

membre peuvent justifier une [décision] d'éloignement et que relèvent de cette sécurité extérieure et intérieure uniquement l'existence de l'État et de ses institutions fondamentales, leur fonctionnement, la survie de la population ainsi que les relations extérieures et la cohabitation pacifique des peuples?

30. Le Land Baden-Württemberg a introduit un recours contre cette décision devant le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg.

III — Les questions préjudicielles

31. Le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La notion de 'raisons impérieuses de sécurité publique', utilisée à l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38 [...], doit-elle être interprétée en ce sens que seuls des risques inévitables pour la sécurité extérieure ou intérieure de l'État

2) À quelles conditions la protection renforcée contre l'éloignement au titre de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, acquise après un séjour de dix ans dans l'État membre d'accueil, est-elle à nouveau perdue? À cet égard, doit-on appliquer par analogie la condition relative à la perte du droit de séjour permanent prévue à l'article 16, paragraphe 4, de [cette directive]?

3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question et à la question de l'applicabilité par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de [ladite directive], la protection renforcée contre l'éloignement se perd-elle uniquement par l'écoulement du temps, indépendamment des raisons de l'absence?

- 4) De même, en cas de réponse affirmative à la deuxième question et à la question de l'applicabilité par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de la directive [2004/38], le retour forcé dans l'État membre d'accueil dans le cadre de poursuites pénales avant l'expiration de la période de deux ans est-il propre à maintenir la protection renforcée même si, à la suite du retour, les libertés fondamentales ne peuvent être exercées pendant une longue période?»
- demande, en substance, si des absences répétées du territoire de l'État membre d'accueil ainsi que le retour forcé du citoyen de l'Union sur ce territoire dans le cadre de poursuites pénales peuvent avoir une incidence sur le bénéfice de la protection renforcée prévue à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38.

A — Observations liminaires

IV — Analyse

32. Par sa première question, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur le point de savoir s'il convient de distinguer la notion de sécurité publique de celle d'ordre public et si la première doit être interprétée de manière plus étroite que la seconde, au sens où seule une décision d'éloignement contre un citoyen de l'Union qui menacerait l'existence même d'un État membre et de ses institutions pourrait être considérée comme une décision d'éloignement fondée sur des raisons impérieuses de sécurité publique.
34. Les observations liminaires porteront sur deux points, à savoir, d'une part, un rappel de l'esprit et de la structure du système mis en place par la directive 2004/38 et, d'autre part, le caractère transversal des principes fondamentaux du droit pénal.
33. Par ses deuxième, troisième et quatrième questions, la juridiction de renvoi se
1. L'esprit et la structure du système mis en place par la directive 2004/38
35. En vertu du troisième considérant de la directive 2004/38, l'objectif de celle-ci est de simplifier et de renforcer le droit à la liberté

de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union.

santé publique. Cependant, cette limitation à la liberté de circuler étant une atteinte à un principe fondamental du droit de l'Union, ses conditions d'application sont très encadrées⁷.

36. La libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur, affirmée à l'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. D'abord au bénéfice des travailleurs, la liberté de circulation sur le territoire de l'Union s'est ensuite étendue aux citoyens de l'Union, quel que soit leur statut, qu'ils aient une activité économique ou non. La citoyenneté de l'Union confère donc à tout citoyen de l'Union le droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations expressément prévues à l'article 20, paragraphe 2, dernier alinéa, TFUE.

38. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, l'article 28 de cette directive instaure une protection renforcée pour les citoyens de l'Union et, dans certains cas, pour les membres de leur famille.

37. Bien entendu, ce droit à la libre circulation doit se faire dans le respect des lois de chaque État membre. C'est ainsi que, conformément à l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38, un État membre peut restreindre la liberté de circulation d'un citoyen de l'Union sur son territoire pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de

39. Ainsi, l'article 28, paragraphe 1, de ladite directive prévoit que, lorsqu'un État membre prend une décision d'éloignement à l'encontre d'un citoyen de l'Union pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, il doit, avant tout, tenir compte d'un ensemble de considérations telles que la durée de séjour de ce citoyen sur le territoire de cet État, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle, ainsi que l'intensité de ses liens avec son État d'origine.

7 — Voir, notamment, arrêts du 4 décembre 1974, van Duyn (41/74, Rec. p. 1337, point 18), et du 27 avril 2006, Commission/Allemagne (C-441/02, Rec. p. I-3449, point 34 et jurisprudence citée).

40. En vertu de l'article 28, paragraphe 2, de la directive 2004/38, lorsqu'un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille ont acquis un droit de séjour permanent sur le territoire de l'État membre d'accueil, ce dernier ne peut prendre une décision d'éloignement à l'encontre de ces personnes que pour des motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique.

41. Enfin, selon l'article 28, paragraphe 3, sous a), de cette directive, seules des raisons impérieuses de sécurité publique peuvent fonder une décision d'éloignement adoptée à l'encontre d'un citoyen de l'Union qui a séjourné sur le territoire de l'État membre d'accueil les dix années qui précèdent cette décision.

42. À la lecture de ces trois paragraphes, nous remarquons d'emblée que la durée de séjour est un facteur décisif dans l'octroi de la protection renforcée contre l'éloignement du citoyen de l'Union.

43. Cela s'explique par le fait que le législateur de l'Union a estimé que la durée de séjour est révélatrice d'une certaine intégration dans

l'État membre d'accueil⁸. Plus la période de séjour sur le territoire de cet État est longue, plus les liens avec ledit État sont supposés être étroits.

44. Une décision d'éloignement prise à l'encontre d'un citoyen de l'Union ayant fait usage de son droit de circuler et qui est véritablement intégré dans l'État membre d'accueil pourrait alors gravement lui nuire⁹.

45. C'est la raison pour laquelle ce citoyen bénéficie d'une mesure de protection contre l'éloignement qui sera renforcée selon le degré d'intégration dans l'État membre d'accueil. Le système décrit pose, en réalité, un postulat selon lequel le degré d'intégration est fonction de la durée de séjour. Plus le séjour sera long, plus le degré d'intégration sera présumé

8 — Voir proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres [COM(2001) 257 final].

9 — Voir vingt-troisième considérant de la directive 2004/38.

fort et plus la protection contre l'éloignement sera complète¹⁰.

différemment selon le domaine dans lequel ils sont rencontrés, sauf à perdre, alors, leur caractère fondamental. Ce caractère fondamental d'un droit ou d'un principe constitue, au contraire, un standard commun dont, dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les questions liées, notamment, à la citoyenneté de l'Union ne sauraient être exclues.

2. Le caractère transversal des principes fondamentaux du droit pénal

46. Les particularités de la présente affaire font que la décision envisagée par le Regierungspräsidium Stuttgart non seulement doit répondre aux conditions exigées par la directive 2004/38, mais doit également, s'agissant d'une décision prise en conséquence d'une condamnation pénale et intervenant à l'issue de son exécution, respecter les principes fondamentaux concernant la fonction de la peine.

48. Présente dès les temps anciens chez les théologiens, les philosophes ou les théoriciens, l'idée qu'une peine doit avoir une fonction de réinsertion du condamné est aujourd'hui un principe partagé et affirmé par tous les droits modernes, notamment ceux des États membres¹¹. De même, le Conseil de l'Europe a adopté, en 2006, une recommandation sur les règles pénitentiaires européennes¹² qui prévoit que «[c]haque détention est gérée de manière à faciliter la réintégration dans la société libre des personnes

47. S'il est constant, en effet, que la méthode d'interprétation légitimement utilisée par la Cour laisse la place, le cas échéant, à une interprétation spécifique en fonction du but propre à chaque directive afin d'assurer son effet utile, les droits et les principes fondamentaux ne sauraient être appliqués

11 — Par exemple, en Allemagne, la fonction de réinsertion sociale de la peine est mise en avant à l'article 2 de la loi sur l'exécution de la peine privative de liberté (Strafvollzugsgesetz). En Espagne, l'article 25, paragraphe 2, de la Constitution de 1978 prévoit que les peines privatives de liberté et les mesures de sécurité sont orientées vers la rééducation et la réinsertion sociale. En Italie, l'article 27, troisième alinéa, de la Constitution de 1948 dispose que les peines ne peuvent consister en des traitements contraires aux sentiments d'humanité et doivent avoir pour but la rééducation du condamné.

12 — Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes, adoptée le 11 janvier 2006.

10 — Voir vingt-quatrième considérant de cette directive.

privées de liberté»¹³. Le pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies et signé à New York le 16 décembre 1966, prévoit également à son article 10, paragraphe 3, que «[l]e régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social».

famille des principes généraux du droit de l'Union.

49. La Cour européenne des droits de l'homme a également jugé que l'«[u]ne des fonctions essentielles d'une peine d'emprisonnement est de protéger la société, par exemple en empêchant un criminel de récidiver et de nuire ainsi davantage. En même temps, la Cour reconnaît le but légitime d'une politique de réinsertion sociale progressive des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement. Dans cette optique, elle conçoit le bien-fondé de mesures —telles que des sorties temporaires —permettant la réinsertion sociale du détenu»¹⁴.

51. Pour ces raisons, nous croyons devoir attirer l'attention de la Cour, dès cet instant, sur les particularités de la présente affaire qui voit une décision d'éloignement être envisagée à l'expiration d'une mesure de libération conditionnelle qui est une modalité d'exécution d'une peine axée sur la réinsertion.

50. Le respect du principe de la fonction de réinsertion de la peine ne nous paraît pas dissociable de la notion de dignité humaine et, comme tel, nous semble appartenir à la

52. Au vu de l'ensemble de ces éléments, la question est à présent celle de savoir si M. Tsakouridis, qui est né et qui a vécu la quasi-totalité de sa vie sur le territoire allemand, peut faire l'objet d'une décision d'éloignement de ce territoire au motif qu'il a été condamné à six ans et six mois d'emprisonnement pour trafic de stupéfiants en bande organisée.

13 — Voir partie I, point 6, de l'annexe de cette recommandation.

14 — Voir Cour eur. D. H., arrêt *Mastromatteo c. Italie* du 24 octobre 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-VIII, § 72.

B — *Sur la notion de raisons impérieuses de sécurité publique*

exclusivement dans un sens étroit qui se référerait uniquement à la sauvegarde d'un État membre ou de ses institutions.

53. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, au sens de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, les raisons pour lesquelles M. Tsakouridis fait l'objet d'une décision d'éloignement peuvent être considérées comme des raisons impérieuses de sécurité publique.

56. La jurisprudence de la Cour sur la notion de sécurité publique n'est pas inexistante. En effet, dans les années 80 et 90, elle a dû, à plusieurs reprises, examiner si un État membre pouvait justifier une entrave à la libre circulation des marchandises pour des raisons de sécurité publique¹⁵. De même, la Cour a été amenée à dire pour droit si des mesures nationales discriminatoires envers les femmes pouvaient être justifiées pour des raisons tenant à la protection de la sécurité publique d'un État membre¹⁶.

54. Par cette question, la juridiction de renvoi cherche, en réalité, à savoir s'il convient de distinguer la notion de sécurité publique de celle d'ordre public et si la première doit être interprétée de manière plus étroite que la seconde, au sens où seule une décision d'éloignement contre un citoyen de l'Union qui menacerait l'existence même d'un État membre et de ses institutions pourrait être considérée comme une décision d'éloignement fondée sur des raisons impérieuses de sécurité publique.

57. Dans toutes ces affaires, la Cour a admis que la mesure nationale contraire à la libre circulation des marchandises ou discriminatoire envers les femmes pouvait être justifiée pour des raisons de sécurité publique. Cependant, la Cour n'a jamais précisé le contenu même de cette notion, mais elle a simplement indiqué que ladite notion, au sens de l'article 30 CE,

55. Pour les motifs que nous allons indiquer par la suite, nous ne pensons pas que la notion de sécurité publique doive être interprétée

15 — Voir arrêts du 10 juillet 1984, *Campus Oil e.a.* (72/83, Rec. p. 2727); du 4 octobre 1991, *Richardt et «Les Accessoires Scientifiques»* (C-367/89, Rec. p. I-4621), et du 17 octobre 1995, *Leifer e.a.* (C-83/94, Rec. p. I-3231).

16 — Voir arrêts du 15 mai 1986, *Johnston* (222/84, Rec. p. 1651), et du 26 octobre 1999, *Sirdar* (C-273/97, Rec. p. I-7403).

couvre tout à la fois la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure¹⁷.

58. Nous pouvons comprendre aisément que la notion de sécurité extérieure se rapporte à la sécurité d'un État membre dans ses relations avec les autres États. Dans l'arrêt *Leifer e.a.*, précité, dans lequel était en cause une mesure soumettant à autorisation la vente de marchandises chimiques à l'Irak, la Cour a indiqué que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples peut affecter la sécurité d'un État membre¹⁸.

59. En revanche, la notion de sécurité intérieure reste une notion plus difficile à appréhender. Convient-il de la distinguer totalement de celle d'ordre public, comme le suggère la juridiction de renvoi, ou bien ces deux notions ne sont-elles pas, en réalité, sinon indissociables, du moins intimement liées?

17 — Voir arrêts *Richardt* et «*Les Accessoires Scientifiques*», précité (point 22); *Leifer e.a.*, précité (point 26), ainsi que du 11 janvier 2000, *Kreil* (C-285/98, Rec. p. I-69, point 17).

18 — Voir points 28 et 29 de l'arrêt.

1. Les notions d'ordre public et de sécurité publique

60. La Cour a jugé que les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public peuvent varier d'un État membre à l'autre et d'une époque à l'autre, et qu'il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité¹⁹. En outre, elle a indiqué qu'il n'existe pas d'échelle de valeurs s'imposant aux États membres pour l'appréciation des comportements contraires à l'ordre public²⁰.

61. Il convient, à cet égard, de relever que, aux termes de l'article 3, paragraphe 2, TUE, la libre circulation des personnes est assurée en liaison avec des mesures appropriées en matière de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. L'Union a, en effet, pour finalité de créer, notamment, un espace de sécurité. Afin de parvenir à cet objectif, il revient donc d'abord à chaque État membre le devoir fondamental de veiller à cet espace de sécurité sur son propre territoire.

19 — Arrêts *van Duyn*, précité (point 18), et du 28 octobre 1975, *Rutili* (36/75, Rec. p. 1219, point 28).

20 — Voir arrêt *Adoui* et *Cornuaille*, précité (point 8).

62. Dès lors, les États membres restent, pour l'essentiel, libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique²¹.

63. La Cour a ainsi reconnu que la notion d'ordre public comprend, notamment, la prévention de la violence dans les grands centres urbains²², la lutte contre le trafic de voitures volées²³, la protection du droit de frappe²⁴ ou encore le respect de la dignité humaine²⁵.

64. Sous l'angle de la sécurité intérieure, la Cour a, dans l'arrêt Johnston, précité, admis que l'interdiction pour les femmes de la police d'Irlande du Nord de porter des armes était justifiée pour des raisons de sécurité publique, les femmes risquant d'être plus fréquemment prises pour cibles dans une situation de troubles intérieurs graves²⁶.

65. Cependant, cet arrêt fait, selon nous, figure d'exception, car, dans la plupart des affaires relatives à l'ordre public et à la sécurité publique qu'elle a été amenée à juger, la Cour n'opère pas de nette distinction entre ces deux notions²⁷.

66. Cette absence de distinction est encore plus flagrante dans l'arrêt Oteiza Olazabal²⁸. En effet, dans cette affaire, elle a indiqué que la prévention d'une activité d'un groupe armé et organisé peut être considérée comme relevant du maintien de la sécurité publique²⁹. C'est pourtant bien sous l'angle de l'ordre public que la Cour va examiner si la mesure d'expulsion prise à l'encontre du protagoniste, dans ladite affaire, est justifiée.

67. Par ailleurs, la rédaction même de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, reprenant pourtant la jurisprudence de la Cour sur la notion d'ordre public³⁰, semble confondre les deux notions. En effet, cette disposition indique que les mesures *d'ordre public ou de sécurité publique* doivent respecter le principe de proportionnalité et être

21 — Voir arrêts Rutili, précité (point 26), et du 14 mars 2000, Église de scientologie (C-54/99, Rec. p. I-1335, point 17).

22 — Voir arrêt Bonsignore, précité.

23 — Voir arrêt du 30 avril 1991, Boscher (C-239/90, Rec. p. I-2023).

24 — Voir arrêt du 23 novembre 1978, Thompson e.a. (7/78, Rec. p. 2247).

25 — Voir arrêt du 14 octobre 2004, Omega (C-36/02, Rec. p. I-9609).

26 — Voir points 35 et 36 de l'arrêt. Voir, également, arrêt Sirdar, précité (point 17).

27 — Voir, notamment, arrêts Bonsignore, précité; du 8 avril 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497), et du 17 juin 1997, Shingara et Radiom (C-65/95 et C-111/95, Rec. p. I-3343).

28 — Arrêt du 26 novembre 2002 (C-100/01, Rec. p. I-10981).

29 — Voir point 35 de l'arrêt.

30 — Voir arrêt Rutili, précité (point 28).

fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné et que ce comportement doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour *un intérêt fondamental de la société*, cette notion d'intérêt fondamental de la société constituant, selon nous, en fait, la dénomination commune à ces deux notions.

68. Dès lors, même si, au vu de la jurisprudence de la Cour et, notamment, des arrêts précités *Johnston* et *Oteiza Olazabal*, il est évident que la sécurité intérieure d'un État se rapporte à la lutte contre le terrorisme, il apparaît difficile, voire même artificiel, d'enfermer les notions d'ordre public et de sécurité publique chacune dans une définition au contenu exhaustif.

69. Et ce d'autant plus que, ainsi que nous l'avons vu, les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique. Ils sont seuls compétents pour assurer le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure sur leur territoire et jouissent d'une marge

d'appréciation pour déterminer, en fonction de la particularité des contextes sociaux et de l'importance qu'ils attachent à un objectif légitime au regard du droit de l'Union, les mesures qui sont de nature à parvenir à des résultats³¹.

70. En effet, si la Cour est, certes, compétente pour veiller à ce qu'un droit aussi fondamental que celui de circuler et de séjourner sur le territoire d'un État membre soit respecté, il n'en résulte pas moins que les États membres demeurent les seuls à même d'évaluer les risques d'atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique sur leur propre territoire³².

71. À cet égard, il est clair que le législateur de l'Union, suivant ainsi la jurisprudence de la Cour, a souhaité laisser une certaine marge d'appréciation aux États membres quant au contenu de la notion de sécurité publique. Ainsi, l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 indique que la décision d'éloignement doit être fondée sur des raisons

31 — Voir arrêts du 9 décembre 1997, *Commission/France* (C-265/95, Rec. p. I-6959, point 33), et du 15 juin 1999, *Heinonen* (C-394/97, Rec. p. I-3599, point 43).

32 — Voir, en ce sens, arrêt *van Duyn*, précité (point 18).

impérieuses de sécurité publique «définies par les États membres».

véritable réseau de trafic, avec tout le danger que cela comporte pour la sécurité physique de la population.

72. Par conséquent, lorsque, pour certains États membres, les menaces de groupes indépendantistes armés sur leur territoire constituent une atteinte à leur sécurité intérieure, pour d'autres, c'est la lutte contre ce fléau qu'est le trafic de drogue en bande organisée qui devient une priorité afin de garantir la sécurité sur leur territoire.

75. Il en est de même dans d'autres domaines, comme, par exemple, la pédopornographie. Si, lorsqu'une personne visionne des photographies à caractère pédophile sur Internet, il y a incontestablement une atteinte à l'ordre public, un niveau supérieur est franchi lorsqu'il y a une participation au réseau pédophile qui est à l'origine de ces photographies.

73. En effet, si la Cour a intégré dans la notion d'ordre public la lutte contre le trafic de stupéfiants³³, nous pensons que, bien souvent, ce genre de trafic menace directement la sécurité physique de la population de par le seul fait que les trafiquants de drogue n'hésitent pas à s'organiser en bandes armées, créant des violences urbaines.

76. Le fait que la Cour a admis que la lutte contre les différentes formes de criminalité liées à la consommation d'alcool vise à sauvegarder la sécurité intérieure³⁴ nous conforte, d'ailleurs, dans notre analyse. Dans l'affaire Heinonen, précitée, le gouvernement finlandais avait justifié sa mesure restreignant l'importation d'alcool par le fait que la consommation d'alcool en Finlande, qui avait considérablement augmenté, avait entraîné, notamment, la banalisation de la conduite en état d'ivresse, l'augmentation et l'aggravation de la violence, ainsi que l'apparition et la multiplication de marchés illégaux³⁵.

74. Il existe, selon nous, une réelle différence entre la personne qui achète de la drogue pour sa consommation personnelle et qui trouble ainsi l'ordre public, et celle qui participe à un

33 — Voir arrêts du 19 janvier 1999, Calfa (C-348/96, Rec. p. I-11), et du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri (C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257).

34 — Voir arrêt Heinonen, précité (point 43).

35 — Ibidem (point 18).

77. À notre avis, la sécurité publique doit donc être comprise comme englobant non seulement la sécurité de l'État membre et de ses institutions, mais également l'ensemble des mesures destinées à se prévaloir des atteintes graves portées aux valeurs essentielles de protection de ses citoyens.

78. Dès lors, il nous semble que des motifs considérés par la Cour comme intégrés dans la notion d'ordre public peuvent tout aussi bien entrer dans la notion de sécurité publique.

79. Il n'en résulte pas pour autant un amoindrissement des garanties encadrant les possibilités de prendre une décision d'éloignement contre un citoyen de l'Union.

80. Ainsi, lorsque le citoyen de l'Union a résidé sur le territoire de l'État membre d'accueil les dix années précédant la décision d'éloignement, seules *des raisons impérieuses* de sécurité publique, au sens où nous avons défini cette notion au point 77 des présentes conclusions, peuvent fonder une telle décision.

2. La notion de «raisons impérieuses de sécurité publique» au sens de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38

81. Si la Cour a reconnu de nombreux intérêts comme étant des raisons impérieuses d'intérêt général³⁶, la notion de raisons impérieuses n'a pas fait l'objet d'une définition autonome.

82. Cependant, la Cour a déjà jugé qu'une mesure visant à protéger la sécurité publique est une raison impérieuse d'intérêt général³⁷, tout comme l'ordre public et la santé publique.

83. D'ailleurs, il convient de noter que l'article 4, point 8, de la directive 2006/123/CE³⁸, définit la notion de raisons impérieuses comme des «raisons reconnues comme telles

36 — Pour une liste non exhaustive, voir, notamment, sur la loyauté des transactions commerciales et la protection des consommateurs, arrêt du 18 mai 1993, Yves Rocher (C-126/91, Rec. p. I-2361); sur la cohérence du système fiscal, arrêt du 13 mars 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, Rec. p. I-2107); sur la protection des consommateurs et de l'ordre social en matière de jeux, arrêt du 6 mars 2007, Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, Rec. p. I-1891), et, sur la sécurité routière, arrêt du 15 mars 2007, Commission/Finlande (C-54/05, Rec. p. I-2473).

37 — Voir, notamment, arrêt du 13 juin 2002, Sea-Land Service et Nedlloyd Lijnen (C-430/99 et C-431/99, Rec. p. I-5235, points 39 et 41).

38 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376, p. 36).

par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent les justifications suivantes: l'ordre public, la sécurité publique [et] la santé publique».

en ayant à l'esprit qu'une telle mesure ne peut être justifiée pour ces raisons que si elle est nécessaire pour la protection des intérêts qu'elle vise à garantir, pour autant seulement que ces objectifs ne peuvent être atteints par des mesures moins strictes⁴⁰.

84. Si, par essence même, un motif de sécurité publique est une raison impérieuse, nous pensons que l'utilisation de cette formule vise, en réalité, à souligner le caractère nécessaire et proportionnel des raisons qui fondent la mesure nationale en cause.

85. En effet, lorsqu'une mesure nationale contrevient aux libertés fondamentales, la Cour s'est toujours attachée à vérifier si cette mesure était justifiée, si elle était nécessaire pour atteindre le but recherché et s'il n'existait pas d'autres mesures moins contraignantes pour atteindre ce but³⁹.

86. Dans le cas particulier d'une mesure restreignant le droit de séjourner et de circuler d'une personne pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, la Cour a jugé que les autorités nationales compétentes doivent procéder au test de proportionnalité

87. Les autorités nationales compétentes doivent alors tenir compte, en appréciant où se situe le juste équilibre entre les intérêts légitimes en présence, de la condition juridique spéciale des personnes relevant du droit de l'Union et du caractère fondamental du principe de la libre circulation des personnes⁴¹.

88. De même, selon l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, seul le comportement personnel de l'intéressé doit être le motif de son éloignement, des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou

39 — Voir, notamment, dans le domaine de la libre circulation des marchandises, arrêt Boscher, précité (points 22 et 23); dans le domaine de la libre prestation des services, arrêt Omega, précité (point 36), et, dans le domaine de la libre circulation des personnes, arrêt Oteiza Olazabal, précité (point 43).

40 — Voir arrêt Oteiza Olazabal, précité (point 43). Voir, en ce qui concerne la libre circulation des capitaux, arrêt Église de scientologie, précité (point 18), et, en ce qui concerne la libre circulation des marchandises, arrêt Omega, précité (point 36).

41 — Voir arrêt Orfanopoulos et Oliveri, précité (point 96). Voir, également, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 19 juillet 1999 sur les mesures spéciales concernant le déplacement et le séjour des citoyens de l'Union qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique [COM(1999) 372 final].

tenant à des raisons de prévention générale ne pouvant être retenues⁴².

niveau de justification requis lors de l'examen de la proportionnalité doit être élevé.

89. Enfin, toujours selon cette même disposition, la menace pour la sécurité publique que suscite ce comportement doit être actuelle⁴³. À cet égard, la Cour a jugé que la condition relative à l'existence d'une menace actuelle doit, en principe, être remplie à l'époque où intervient l'expulsion⁴⁴.

92. D'ailleurs, nous notons que, en vertu de l'article 28, paragraphe 3, sous b), de la directive 2004/38, les mineurs bénéficient du même degré de protection que les personnes qui ont séjourné dans l'État membre d'accueil les dix années qui ont précédé la décision d'éloignement. Cela démontre bien qu'une telle décision ne peut être adoptée qu'à titre exceptionnel, compte tenu de l'extrême gravité du comportement reproché.

90. Comme nous l'avons vu aux points 37 à 44 des présentes conclusions, cette directive prévoit une protection contre l'éloignement dont l'intensité s'accroît en fonction de la durée de séjour du citoyen de l'Union. L'article 28, paragraphe 3, de ladite directive constitue le dernier stade de protection et donc le plus fort.

93. Il revient donc d'abord à l'autorité nationale compétente, et le cas échéant au juge national, de s'assurer que la décision d'éloignement du citoyen de l'Union est motivée de manière précise en fonction des faits de chaque espèce et de la gravité de l'atteinte aux personnes.

91. Dès lors, compte tenu de la place de ce paragraphe dans l'architecture de l'article 28 de la directive 2004/38 et au vu de la durée de séjour du citoyen de l'Union concerné dans l'État membre d'accueil, nous pensons que le

94. Dans le cas présent, qui concerne une décision d'éloignement applicable à l'expiration d'une peine, nous estimons que le test de proportionnalité prend une signification particulière qui nécessite la prise en considération,

42 — Voir, notamment, arrêt *Bonsignore*, précité (points 5 et 6).

43 — Voir arrêts *Bouchereau*, précité (point 28), et du 31 janvier 2006, *Commission/Espagne* (C-503/03, Rec. p. I-1097, point 44).

44 — Voir arrêt *Orfanopoulos et Oliveri*, précité (points 78 et 79).

par l'autorité compétente, d'éléments qui attestent que la décision adoptée est de nature à prévenir les risques de récidive.

95. Selon nous, cette autorité doit, lorsqu'elle prend une décision d'éloignement à l'encontre d'un citoyen de l'Union à l'issue de l'exécution de sa peine, caractériser en quoi cette décision ne nuit pas à la réinsertion du délinquant. Une telle démarche, qui se rattache à l'individualisation de la peine dont elle est le prolongement, nous paraît être la seule de nature à préserver les intérêts de l'individu concerné tout autant que l'intérêt de l'Union en général. En effet, même expulsé d'un État membre avec interdiction d'y revenir, le délinquant libéré pourra, en tant que citoyen de l'Union, faire usage de sa liberté de circulation dans les autres États membres. Il est donc de l'intérêt général que les conditions de sa libération soient de nature à le détourner de la délinquance et, en tout cas, qu'elles ne risquent pas de l'y précipiter à nouveau.

96. Dans l'affaire au principal, la qualification de l'infraction et l'importance de la peine encourue sont des indicateurs à prendre en compte pour apprécier le caractère fondamental, pour la société, de l'intérêt protégé. De même, la peine prononcée au regard de la peine maximale encourue et le degré d'implication de M. Tsakouridis dans le trafic de

stupéfiants à l'origine de cette peine sont, à notre avis, autant d'indications objectives qui aideront le juge national à déterminer le niveau de gravité du comportement de celui-ci. Inversement, devra également peser dans la balance, afin de parvenir à ce juste équilibre, la situation personnelle de M. Tsakouridis, comme, par exemple, le fait que sa famille réside sur le territoire de l'État membre d'accueil, qu'il exerce une activité économique dans cet État et qu'il a des attaches avec son État d'origine, ainsi que les effets produits ou les renseignements fournis par le degré de réinsertion ou le risque de récidive par les mesures d'aide, d'encadrement et de contrôle qui accompagnaient sa libération conditionnelle. L'échec de telles mesures pourrait, en effet, justifier l'éloignement envisagé.

97. Par conséquent, au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, nous sommes d'avis que l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que la notion de sécurité publique ne s'entend pas seulement dans un sens étroit de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de l'État membre d'accueil ou de la sauvegarde de ses institutions, mais recouvre également les atteintes graves portées à un intérêt fondamental de la société tel que les valeurs essentielles de protection de ses citoyens, individualisées par cet État à

travers les infractions érigées par lui pour leur protection.

allemand durant les dix années qui ont précédé la décision d'éloignement a été interrompu par des absences de ce territoire et que son retour sur ledit territoire est la conséquence d'une décision judiciaire.

98. Il appartient à l'autorité nationale compétente qui prend la décision d'éloignement de motiver celle-ci avec précision en fonction des circonstances de faits et de droit qui caractérisent la réunion de ces critères.

99. En outre, lorsque, comme dans la présente affaire, la décision d'éloignement est prise à l'expiration d'une peine, l'autorité nationale compétente doit caractériser en quoi cette décision n'est pas contraire à la fonction de réinsertion de la peine.

101. En effet, le bénéfice de cette protection est, en vertu de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, conditionné par une présence, sur le territoire de l'État membre d'accueil, les dix années qui ont précédé la décision d'éloignement. Or, cet article est muet quant aux incidences que pourraient avoir, sur le bénéfice de la protection renforcée, des absences de ce territoire durant cette période.

C — *Sur la condition de durée de séjour*

100. Par ses deuxième, troisième et quatrième questions, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si M. Tsakouridis peut bénéficier de la protection renforcée alors même que son séjour sur le territoire

102. Dès lors, la juridiction de renvoi se demande s'il convient d'appliquer, par analogie, les conditions d'octroi et de perte prévues à l'article 16 de cette directive en ce qui concerne le droit de séjour permanent.

103. Ainsi, l'acquisition de la protection renforcée ne serait pas empêchée par des absences temporaires dont la durée ne dépasserait pas au total six mois par an⁴⁵ et la perte de la protection renforcée ne pourrait être établie que par des absences d'une durée supérieure à deux ans consécutifs de l'État membre d'accueil⁴⁶.

104. Les avis des gouvernements des États membres ayant déposé des observations écrites dans la présente affaire divergent à ce sujet.

105. Selon les gouvernements danois et hongrois, des absences temporaires du territoire de l'État membre d'accueil n'ont pas d'incidence tant que les liens avec cet État ne sont pas rompus. Pour le gouvernement danois, il peut être fait application par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38, tandis que, pour le gouvernement hongrois, cette disposition pourrait jouer un rôle indicatif dans l'appréciation de la perte du lien avec l'État membre d'accueil.

106. Le gouvernement du Royaume-Uni est d'avis que le citoyen de l'Union bénéficie de la protection renforcée lorsqu'il a acquis un droit de séjour permanent sur le territoire de l'État membre d'accueil après une période de résidence de cinq ans et qu'il a ensuite séjourné légalement dans cet État durant une autre période de cinq ans.

107. Selon le gouvernement belge, aucune transposition par analogie n'est possible. Il estime que, une fois que le citoyen de l'Union a quitté le territoire de l'État membre d'accueil, son droit à une protection renforcée est perdu, aucune exception n'étant tolérée.

108. Le gouvernement polonais et la Commission européenne estiment tous deux, également, qu'une application par analogie de l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38 n'est pas possible. Selon le gouvernement polonais, la perte de la protection renforcée ne se justifie que par la rupture de tout lien avec l'État membre d'accueil. La Commission, quant à elle, considère qu'il convient d'examiner si le centre des intérêts du citoyen de l'Union se trouve toujours sur le territoire de l'État membre d'accueil. Des absences de courte durée ne devraient donc pas avoir d'incidence sur le calcul de la durée.

45 — Voir article 16, paragraphe 3, de la directive 2004/38.

46 — Voir article 16, paragraphe 4, de cette directive.

109. À notre avis, compte tenu de l'architecture de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, il n'est pas possible de lui appliquer par analogie l'article 16, paragraphe 4, de celle-ci. Nous pensons que c'est le maintien d'un lien fort avec l'État membre d'accueil qui sera déterminant.

110. Ainsi que nous l'avons vu, le libellé de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 ne précise pas quelle serait la conséquence d'une absence de l'État membre d'accueil sur le bénéficiaire ou la perte de la protection renforcée.

111. Selon une jurisprudence constante, lorsque le libellé d'une disposition de droit de l'Union ne permet pas de déterminer précisément comment cette dernière doit être comprise, il convient de tenir compte du système et des objectifs de la réglementation dont elle fait partie⁴⁷.

47 — Voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 2009, *Falco Privatstiftung Rabitsch* (C-533/07, Rec. p. I-3327, points 19 et 20). Voir, également, arrêts du 17 novembre 1983, *Merck* (292/82, Rec. p. 3781, point 12); du 14 juin 2001, *Kvaerner* (C-191/99, Rec. p. I-4447, point 30), et du 14 décembre 2006, *ASML* (C-283/05, Rec. p. I-12041, points 16 et 22).

112. En conséquence, il convient de répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi en tenant compte du contexte dans lequel s'insère la disposition en cause, ainsi que de l'économie et des objectifs de la directive 2004/38.

113. La citoyenneté de l'Union confère un droit fondamental à chaque citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres⁴⁸. Ladite directive a pour objectif de simplifier et de renforcer ce droit⁴⁹ afin que la circulation des citoyens de l'Union entre les États membres s'effectue dans des conditions analogues à celles des citoyens d'un État membre qui circulent et changent de résidence ou d'activité à l'intérieur de leur propre État⁵⁰.

114. La volonté du législateur de l'Union est ici de faire en sorte que les citoyens de l'Union puissent, après un séjour de plusieurs années sur le territoire d'un État membre autre que leur État membre d'origine, se sentir véritablement intégrés dans ce premier État.

48 — Voir premier considérant de la directive 2004/38.

49 — Voir troisième considérant de la directive 2004/38.

50 — Voir proposition de directive mentionnée à la note 8.

115. L'éloignement de l'État membre d'accueil pouvant nuire gravement à ces citoyens, le législateur de l'Union a instauré, ainsi que nous l'avons vu, un mécanisme de protection contre l'expulsion, fondé sur le principe de proportionnalité⁵¹.

Enfin, en vertu de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de cette directive, si le citoyen de l'Union a séjourné sur le territoire de l'État membre d'accueil les dix années qui ont précédé la décision d'éloignement, cette dernière ne peut être fondée que sur des *raisons impérieuses* de sécurité publique.

116. La durée de séjour étant un facteur d'intégration, le législateur de l'Union a façonné l'article 28 de la directive 2004/38 de telle sorte que plus la durée de séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil est longue, plus les raisons pour lesquelles cet État peut adopter une décision d'éloignement sont strictes.

118. Nous remarquons donc que plus l'intégration des citoyens de l'Union dans l'État membre d'accueil est forte, au vu de la durée de leur séjour dans cet État, et plus forte doit être la protection contre l'éloignement⁵³.

117. En effet, selon l'article 28, paragraphe 1, de cette directive, l'État membre d'accueil peut prendre une décision d'éloignement contre un citoyen de l'Union n'ayant pas de droit de séjour permanent⁵² pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique. Le citoyen de l'Union qui a acquis un droit de séjour permanent ne peut faire l'objet d'une telle décision que pour des *motifs graves* d'ordre public ou de sécurité publique, conformément à l'article 28, paragraphe 2, de la directive 2004/38.

119. Il nous semble qu'il doit donc y avoir une cohérence entre le degré d'intégration dans ledit État et le degré de protection accordée.

120. Le législateur de l'Union est parti de la prémisse selon laquelle une durée de séjour longue sur le territoire de l'État membre d'accueil est révélatrice d'une forte intégration. Ainsi, nous pensons que, après une présence

51 — Voir vingt-troisième considérant de la directive 2004/38.

52 — Nous rappelons que, en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de ladite directive, le droit de séjour permanent s'acquiert après un séjour ininterrompu de cinq années sur le territoire de l'État membre d'accueil.

53 — Voir vingt-quatrième considérant de la directive 2004/38.

de dix années, au moins, sur le territoire de l'État membre d'accueil, il existe une présomption d'intégration complète.

professionnelles ou pour des vacances ne devraient pas avoir d'incidence sur le délai requis au dernier niveau de la protection contre l'éloignement. En effet, de telles absences ne sont pas, à notre avis, susceptibles de remettre en cause le lien fort qui unit le citoyen de l'Union à l'État membre d'accueil.

121. Un tel niveau d'intégration, requis au dernier stade de la protection contre l'éloignement, ne saurait, selon nous, tolérer des absences du territoire de l'État membre d'accueil qui seraient susceptibles de rompre le lien fort entre le citoyen de l'Union et cet État.

122. On ne saurait, toutefois, exiger du citoyen de l'Union une interdiction totale d'absence. En effet, il serait contraire à l'objectif de libre circulation des personnes auquel tend la directive 2004/38⁵⁴ de dissuader les citoyens de l'Union de faire usage de leur liberté de circulation au motif qu'une simple absence du territoire de l'État membre d'accueil pourrait avoir une incidence sur leur droit à une protection renforcée contre l'éloignement.

124. En revanche, nous sommes d'avis qu'une absence de plus de seize mois, telle que celle dans la présente affaire, est susceptible de faire perdre le bénéfice de la protection renforcée accordée au titre de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 et que, de ce fait, il n'est pas possible d'appliquer, par analogie, l'article 16, paragraphe 4, de cette directive.

123. Par conséquent, nous pensons que des absences temporaires pour des raisons

125. Dans la présente affaire, la juridiction de renvoi nous indique que M. Tsakouridis a été absent du territoire allemand, une première fois, du mois de mars 2004 à la mi-octobre 2004, soit environ six mois et demi et, une seconde fois, de la mi-octobre 2005 au mois de mars 2007, soit un peu plus de seize mois.

54 — Voir deuxième considérant de cette directive.

126. En ce qui concerne la première absence de M. Tsakouridis, il ressort du dossier que celui-ci s'est absenté afin d'exercer ce qui s'apparente à un emploi saisonnier en Grèce.

qu'une telle absence démontre, en réalité, que le citoyen de l'Union s'est établi dans un autre État membre et que, dès lors, le lien qui l'unit à l'État membre d'accueil n'est plus aussi fort, voire même totalement rompu.

127. Nous pensons qu'il pourrait être admis qu'une absence pour de tels motifs n'a pas eu d'incidence sur le délai requis pour l'obtention de la protection renforcée prévue à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38. Selon nous, il conviendrait alors de vérifier si le lien qui unit le citoyen de l'Union concerné à l'État membre d'accueil est toujours aussi fort, en vérifiant, par exemple, lors de son retour sur le territoire de cet État, s'il a conservé des liens avec des membres de sa famille également établis dans ledit État, s'il y a conservé une résidence ou encore s'il a repris une activité professionnelle durable dans un délai raisonnable.

129. Au vu de ce qui précède, il nous apparaît difficilement concevable que M. Tsakouridis puisse se prévaloir de la protection renforcée prévue à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38.

128. En revanche, la seconde absence de M. Tsakouridis de la mi-octobre 2005 au mois de mars 2007, qui a été interrompue non pas par sa volonté, mais parce qu'il a fait l'objet d'un retour forcé sur le territoire de l'État membre d'accueil à la suite d'une décision judiciaire, entraînerait l'interruption du délai des dix ans. En effet, nous pensons

130. Il convient, par ailleurs, de souligner que les citoyens de l'Union, quelle que soit la durée de séjour dans l'État membre d'accueil, ne sont pas dépourvus de protection contre l'éloignement⁵⁵. En outre, l'article 32, paragraphe 1, de cette directive prévoit que les personnes qui font l'objet d'une décision d'interdiction du territoire peuvent introduire une demande de levée de cette interdiction dans un délai raisonnable et, en tout cas, après trois ans à compter de l'exécution de la décision définitive d'interdiction, cette

55 — Voir article 28, paragraphes 1 et 2, de la directive 2004/38.

interdiction ne pouvant, en tout état de cause, être prononcée à vie⁵⁶.

pas d'incidence sur le calcul du délai de dix ans requis à cet article.

131. Au vu de ce qui précède, nous pensons que l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que, d'une manière générale, des absences temporaires ne remettant pas en cause le lien fort qui unit le citoyen de l'Union à l'État membre d'accueil, circonstance qu'il appartient au juge national de vérifier, n'ont

132. En revanche, une absence de plus de seize mois du territoire de l'État membre d'accueil qui, comme dans la présente affaire, n'a pris fin que par le retour forcé du citoyen de l'Union à la suite d'une décision judiciaire prise par les autorités compétentes de cet État, est susceptible de faire perdre à ce citoyen le bénéfice de la protection renforcée prévue à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, dans la mesure où elle traduirait la rupture du lien fort unissant ledit citoyen audit État, ce qu'il appartient au juge national de caractériser.

V — Conclusion

133. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit au Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg:

«L'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des

⁵⁶ — Voir vingt-septième considérant de ladite directive. Voir, également, arrêt Calfa, précité (points 18 et 29).

membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, doit être interprété en ce sens que:

- la notion de sécurité publique ne s'entend pas seulement dans un sens étroit de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de l'État membre d'accueil ou de la sauvegarde de ses institutions, mais recouvre également les atteintes graves portées à un intérêt fondamental de la société tel que les valeurs essentielles de protection de ses citoyens, individualisées par cet État à travers les infractions érigées par lui pour leur protection;

- il appartient à l'autorité nationale compétente qui prend la décision d'éloignement de motiver celle-ci avec précision en fonction des circonstances de faits et de droit qui caractérisent la réunion de ces critères;

- lorsque, comme dans la présente affaire, la décision d'éloignement est prise à l'expiration d'une peine, l'autorité nationale compétente doit caractériser en quoi cette décision n'est pas contraire à la fonction de réinsertion de la peine;

- des absences temporaires ne remettant pas en cause le lien fort qui unit le citoyen de l'Union à l'État membre d'accueil, circonstance qu'il appartient au juge national de vérifier, n'ont pas d'incidence sur le calcul du délai de dix ans requis à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38;

- une absence de plus de seize mois du territoire de l'État membre d'accueil qui, comme dans la présente affaire, n'a pris fin que par le retour forcé du citoyen de l'Union à la suite d'une décision judiciaire prise par les autorités compétentes de cet État, est susceptible de faire perdre à ce citoyen le bénéfice de la protection renforcée prévue à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, dans la mesure où elle traduirait la rupture du lien fort unissant ledit citoyen audit État, ce qu'il appartient au juge national de caractériser.»