



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 12 septembre 2012¹

Affaire C-300/11

ZZ
contre
Secretary of State for the Home Department

[demande de décision préjudicielle formée par la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division)
(Royaume-Uni)]

«Directive 2004/38/CE 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 — Décision d'interdire à un citoyen de l'Union l'accès au territoire d'un État membre pour des raisons de sécurité publique — Obligation d'informer le citoyen concerné des motifs de cette décision — Divulgaration contraire à la sûreté de l'État — Droit à une protection juridictionnelle effective»

1. La présente demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE².

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant ZZ au Secretary of State for the Home Department (ci-après le «Secretary of State») au sujet de la décision de ce dernier d'interdire à ZZ, pour des raisons de sécurité publique, l'accès au territoire du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de prendre à l'encontre de celui-ci une mesure d'éloignement.

3. En invitant la Cour à décider jusqu'à quel point un État membre peut, en invoquant des exigences relatives à la sûreté de l'État, refuser de divulguer à un citoyen de l'Union les motifs de sécurité publique qui justifient une mesure d'éloignement prise à l'encontre de celui-ci par cet État, la présente affaire pose le problème délicat du juste équilibre à atteindre entre, d'une part, la nécessité pour un État membre de sauvegarder les intérêts essentiels de sa sécurité et, d'autre part, la garantie des droits procéduraux dont bénéficient les citoyens de l'Union.

¹ — Langue originale: le français.

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

I – Le cadre juridique

A – Le droit de l'Union

4. L'article 27, paragraphes 1 et 2, de la directive 2004/38 dispose:

«1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

2. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues.»

5. Aux termes de l'article 28, paragraphes 2 et 3, de cette directive:

«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.

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:

a) ont séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes [...]

6. L'article 30, paragraphes 1 et 2, de ladite directive prévoit:

«1. Toute décision prise en application de l'article 27, paragraphe 1, est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets.

2. Les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portés à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'État ne s'y opposent.»

7. Quant aux garanties procédurales, l'article 31 de la directive 2004/38 dispose:

«1. Les personnes concernées ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives dans l'État membre d'accueil pour attaquer une décision prise à leur encontre pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

[...]

3. Les procédures de recours permettent un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la mesure envisagée. Elles font également en sorte que la décision ne soit pas disproportionnée, notamment par rapport aux exigences posées par l'article 28.

4. Les États membres peuvent refuser la présence de l'intéressé sur leur territoire au cours de la procédure de recours, mais ils ne peuvent pas lui interdire de présenter ses moyens de défense en personne, sauf si sa comparution risque de provoquer des troubles graves à l'ordre et à la sécurité publics ou lorsque le recours porte sur un refus d'entrer sur le territoire.»

B – *Le droit anglais*

1. L'accès et l'interdiction d'accès au territoire du Royaume-Uni

8. Le règlement de 2006 sur l'immigration (Espace économique européen) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, ci-après le «règlement sur l'immigration»] transpose la directive 2004/38 en droit national. En vertu de l'article 11, paragraphes 1 et 5, du règlement sur l'immigration:

«(1) Un ressortissant de l'[Espace économique européen (EEE)] doit être autorisé à entrer sur le territoire du Royaume-Uni s'il produit à son arrivée une carte d'identité ou un passeport en cours de validité délivré par un État de l'EEE.

[...]

(5) Toutefois, le présent article s'applique sous réserve de l'article 19, [paragraphe] 1 [...]

9. L'article 19 de ce règlement, intitulé «Interdiction d'accès au territoire du Royaume-Uni et éloignement», dispose, à son paragraphe 1:

«Une personne n'est pas autorisée à entrer sur le territoire du Royaume-Uni en application de l'article 11 si l'interdiction d'accès est justifiée pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique conformément à l'article 21.»

10. L'article 25 dudit règlement dispose:

«(1) Aux fins de la présente partie, on entend par:

[...]

'Commission' la Commission visée dans la loi de 1997 sur la [commission spéciale des appels en matière d'immigration (Special Immigration Appeals Commission Act 1997, ci-après la «loi sur la SIAC»)] [...]

11. L'article 28 du règlement sur l'immigration prévoit:

«(1) Un recours contre une décision EEE peut être formé devant la Commission dans les cas où les paragraphes 2 ou 4 s'appliquent.

[...]

(4) Le présent paragraphe s'applique si le Secretary of State certifie que la décision EEE a été adoptée, totalement ou en partie, sur la base d'informations qui, selon lui, ne devraient pas être rendues publiques

(a) pour des motifs relevant de la sécurité nationale;

[...]

(8) La loi [sur la SIAC] s'applique aux recours formés devant la Commission au titre du présent règlement de la même façon qu'elle s'applique aux recours formés au titre de l'article 2 de ladite loi lorsque le paragraphe 2 dudit article s'applique (recours contre une décision en matière d'immigration), à l'exception du point i) dudit paragraphe.»

2. Les règles applicables au recours contre une décision portant interdiction d'accès

12. En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi sur la SIAC, la commission doit être une juridiction ordinaire supérieure.

13. L'article 5, paragraphes 1, 3 et 6, de cette loi prévoit:

«(1) Le Lord Chancellor peut édicter des règles

[...]

(3) Les règles visées au présent article peuvent, notamment:

(a) prévoir que la procédure devant la Commission peut se dérouler sans que tous les détails des motifs de la décision faisant l'objet du recours soient communiqués au requérant,

[...]

(6) Lors de l'élaboration des règles visées au présent article, le Lord Chancellor prend en particulier en considération:

(a) la nécessité d'assurer que les décisions faisant l'objet d'un recours sont correctement contrôlées, et

(b) la nécessité d'assurer que des informations ne sont pas divulguées d'une façon contraire à l'intérêt général.»

14. L'article 6 de la loi sur la SIAC prévoit la désignation d'avocats spéciaux. À cet égard, l'article 6, paragraphe 1, de cette loi dispose que l'Attorney General peut désigner une personne habilitée à plaider devant la High Court of justice (Royaume-Uni) «afin de représenter les intérêts d'un requérant dans toute procédure devant la [commission spéciale des appels en matière d'immigration (ci-après la 'SIAC')] dont le requérant et tous ses représentants légaux sont exclus». L'article 6, paragraphe 4, de ladite loi prévoit, en outre, que cette personne «n'est pas responsable envers la personne dont elle est chargée de représenter les intérêts».

15. Le règlement de procédure de 2003 de la commission spéciale des appels en matière d'immigration [Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003, ci-après le «règlement de procédure de la SIAC»] dispose, à son article 4, paragraphes 1 et 3:

«(1) Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission assure que des informations ne sont pas divulguées d'une façon contraire aux intérêts de la sécurité nationale [...]

[...]

(3) Sous réserve des paragraphes 1 et 2, la Commission doit avoir acquis la conviction que les éléments dont elle dispose lui permettent de statuer de façon satisfaisante sur l'affaire.»

16. L'article 10 du règlement de procédure de la SIAC prévoit:

«(1) Lorsque le Secretary of State souhaite s'opposer à un recours, il doit déposer auprès de la Commission:

- (a) une déclaration indiquant les éléments de preuve sur lesquels il fonde son opposition au recours; et
- (b) tout élément à décharge dont il a connaissance.

(2) À moins que le Secretary of State ne fasse objection à la divulgation de la déclaration au requérant ou à son représentant, il doit en notifier une copie au requérant en même temps qu'il procède à son dépôt auprès de la Commission.

(3) Lorsque le Secretary of State fait objection à la divulgation au requérant ou à son représentant de la déclaration déposée au titre du paragraphe 1, les articles 37 et 38 s'appliquent.

[...]»

17. Quant aux fonctions de l'avocat spécial, prévu à l'article 6 de la loi sur la SIAC, l'article 35 du règlement de procédure de la SIAC dispose ce qui suit:

«Les fonctions de l'avocat spécial sont de représenter les intérêts du requérant:

- (a) en présentant des observations à la Commission lors de toutes les audiences dont le requérant et ses représentants sont exclus;
- (b) en produisant des éléments de preuve et en procédant à l'audition contradictoire de témoins lors de ces audiences; et
- (c) en présentant des observations écrites à la Commission.»

18. En ce qui concerne la communication entre le requérant et l'avocat spécial, l'article 36 du règlement de procédure de la SIAC prévoit:

«(1) L'avocat spécial peut communiquer avec le requérant ou son représentant à tout moment avant que le Secretary of State ne lui ait notifié des éléments à la divulgation desquels au requérant il fait objection.

(2) Après que le Secretary of State a notifié à l'avocat spécial des éléments comme indiqué au paragraphe 1, l'avocat spécial ne peut communiquer avec personne sur aucune question liée à la procédure, sauf dans les cas visés au paragraphe 3 ou au paragraphe 6, sous b), ou conformément à une instruction de la Commission édictée en réponse à une demande formulée au titre du paragraphe 4.

(3) L'avocat spécial peut, sans instructions de la Commission, communiquer au sujet de la procédure, avec:

- (a) la Commission;
- (b) le Secretary of State, ou toute personne agissant en son nom;
- (c) le magistrat compétent, ou toute personne agissant en son nom;

(d) toute autre personne, à l'exception du requérant ou de son représentant, avec laquelle il est nécessaire de communiquer, à des fins administratives, au sujet de questions non liées à la substance de la procédure.

(4) L'avocat spécial peut demander à la Commission des instructions qui l'autorisent à communiquer avec le requérant ou son représentant ou avec toute autre personne.

(5) Lorsque l'avocat demande des instructions au titre du paragraphe 4,

(a) la Commission doit notifier la demande au Secretary of State; et

(b) le Secretary of State doit, dans un délai fixé par la Commission, déposer auprès de la Commission et notifier à l'avocat spécial toute objection à la communication proposée ou à la forme selon laquelle il est proposé qu'elle ait lieu.

(6) Le paragraphe 2 n'interdit pas au requérant de communiquer avec l'avocat spécial après que le Secretary of State lui a notifié des éléments comme indiqué au paragraphe 1, mais

(a) le requérant ne peut communiquer avec l'avocat spécial que par écrit et par l'intermédiaire d'un représentant légal; et

(b) l'avocat spécial ne peut répondre à la communication que conformément aux instructions de la Commission; en l'absence de telles instructions, il peut toutefois envoyer un accusé de réception écrit au représentant légal du requérant.»

19. L'article 37 du règlement de procédure de la SIAC définit les termes «éléments confidentiels» et dispose, à cet égard, ce qui suit:

«(1) Aux fins du présent article, on entend par 'éléments confidentiels':

(a) des éléments que le Secretary of State souhaite invoquer dans une procédure quelconque devant la Commission;

(b) des éléments qui nuisent à ses arguments ou qui sont favorables au requérant, ou

(c) des informations qu'il doit présenter en application d'une instruction édictée au titre de l'article 10A, paragraphe 7,

et à la divulgation desquels au requérant ou à son représentant il fait objection.

(2) Le Secretary of State ne peut invoquer d'éléments confidentiels sans qu'un avocat spécial ait été désigné pour représenter les intérêts du requérant.

(3) Lorsque le Secretary of State est tenu, en application de l'article 10, paragraphe 2, ou de l'article 10A, paragraphe 8, de notifier au requérant des éléments confidentiels ou qu'il souhaite invoquer de tels éléments, et qu'un avocat spécial a été désigné, le Secretary of State doit déposer auprès de la Commission et notifier à l'avocat spécial:

(a) une copie des éléments confidentiels, s'il ne l'a pas encore fait;

(b) une déclaration indiquant les raisons pour lesquelles il fait objection à leur divulgation; et

(c) si et dans la mesure où il est possible de le faire sans divulguer des informations d'une façon contraire à l'intérêt général, une description des éléments sous une forme qui peut être notifiée au requérant.

(4) Le Secretary of State doit, en même temps qu'il procède à son dépôt, notifier au requérant toute description déposée conformément au paragraphe 3, sous c).

(4A) Lorsque le Secretary of State notifie à l'avocat spécial des éléments confidentiels qu'il a expurgés pour des raisons autres que celles tenant au secret professionnel,

(a) il doit déposer les éléments auprès de la Commission dans une forme non expurgée, en expliquant les raisons des modifications; et

(b) la Commission doit donner au Secretary of State une instruction concernant les points qui peuvent faire l'objet de l'expurgation.

(5) Le Secretary of State peut, avec l'autorisation de la Commission ou l'accord de l'avocat spécial, modifier ou compléter à tout moment les documents déposés en application du présent article.»

20. Quant à l'examen des objections du Secretary of State, l'article 38 du règlement de procédure de la SIAC dispose:

«(1) Lorsque le Secretary of State présente une objection en vertu de l'article 36, paragraphe 5, sous b), ou de l'article 37, la Commission doit décider d'accueillir ou non l'objection conformément au présent article.

(2) La Commission doit fixer une audience pour permettre au Secretary of State et à l'avocat spécial de présenter des observations orales [...]

[...]

(5) Les audiences tenues au titre du présent article se déroulent en l'absence du requérant et de son représentant.

(6) La Commission peut accueillir ou écarter l'objection du Secretary of State.

(7) La Commission doit accueillir l'objection présentée par le Secretary of State au titre de l'article 37 lorsqu'elle estime que la divulgation des éléments en cause serait contraire à l'intérêt général.

(8) Lorsque la Commission accueille l'objection présentée par le Secretary of State au titre de l'article 37, elle doit:

(a) examiner s'il convient d'ordonner au Secretary of State de notifier au requérant un résumé des éléments confidentiels; et

(b) approuver tout résumé de ce type, afin d'assurer qu'il ne contient aucune information ni aucun autre élément dont la divulgation serait contraire à l'intérêt général.

(9) Lorsque la Commission écarte l'objection présentée par le Secretary of State au titre de l'article 37 ou lui ordonne de notifier au requérant un résumé des éléments confidentiels,

(a) le Secretary of State n'est pas tenu de notifier ces éléments ou ce résumé, mais

- (b) s'il ne le fait pas, la Commission peut, lors d'une audience au cours de laquelle le Secretary of State et l'avocat spécial peuvent présenter des observations,
 - (i) si elle estime que les éléments ou autres données à résumer pourraient nuire aux arguments du Secretary of State ou être favorables au requérant, ordonner au Secretary of State de ne pas invoquer ces points dans ses arguments, ou de faire des concessions ou prendre d'autres mesures, conformément aux indications de la Commission; ou
 - (ii) dans tous les autres cas, ordonner au Secretary of State de ne pas invoquer les éléments en cause ou (le cas échéant) les autres données à résumer dans la procédure.»

21. S'agissant des audiences à huis clos, l'article 43 du règlement de procédure de la SIAC prévoit:

«(1) Si la Commission estime qu'il convient d'exclure le requérant et son représentant d'une audience ou d'une partie d'une audience afin d'assurer que des informations ne sont pas divulguées d'une façon contraire à l'intérêt général, elle doit:

- (a) ordonner qu'il en soit fait ainsi; et
- (b) tenir à huis clos l'audience ou la partie de l'audience dont le requérant et son représentant sont exclus.

[...]»

22. L'article 47 du règlement de procédure de la SIAC prévoit ce qui suit quant à la décision à prendre par la commission:

«(1) Le présent article s'applique lorsque la Commission statue dans toute procédure.

(2) La Commission doit consigner par écrit sa décision ainsi que les motifs de celle-ci.

(3) La Commission doit, dans un délai raisonnable, notifier aux parties un document comprenant sa décision ainsi que, si et dans la mesure où il est possible de le faire sans divulguer d'informations d'une façon contraire à l'intérêt général, les motifs de celle-ci.

(4) Lorsque le document visé au paragraphe 3 ne comprend pas la totalité des motifs de sa décision, la Commission doit notifier au Secretary of State et à l'avocat spécial un document séparé incluant ces motifs.

(5) Lorsque la Commission notifie un document séparé au titre du paragraphe 4, l'avocat spécial peut demander à la Commission de modifier ce document ainsi que le document visé au paragraphe 3 au motif que le document séparé contient des éléments dont la divulgation ne serait pas contraire à l'intérêt général.

(6) L'avocat spécial doit notifier au Secretary of State une copie de la demande visée au paragraphe 5.

(7) La Commission doit donner à l'avocat spécial et au Secretary of State la possibilité de faire des observations et peut statuer sur la demande avec ou sans audience.»

II – Le litige au principal et la question préjudicielle

23. ZZ possède à la fois la nationalité française et la nationalité algérienne. Il est marié depuis l'année 1990 à une ressortissante du Royaume-Uni, avec laquelle il a eu huit enfants, âgés de 9 ans à 20 ans. De l'année 1990 jusqu'à l'année 2005, ZZ a résidé légalement au Royaume-Uni.

24. Le 19 août 2005, ZZ a quitté le Royaume-Uni pour se rendre en Algérie. Le 26 août 2005, ZZ a été informé de ce que le Secretary of State avait décidé d'annuler son droit de séjour et de lui interdire l'accès au territoire du Royaume-Uni au motif que sa présence était préjudiciable à l'intérêt général. Dans ce même courrier, il était également fait mention de ce qu'une exclusion de ZZ du Royaume-Uni serait justifiée pour des raisons de sécurité nationale.

25. Le 18 septembre 2006, ZZ s'est rendu au Royaume-Uni. Le 19 septembre 2006, le Secretary of State a décidé, au titre de l'article 19, paragraphe 1, du règlement sur l'immigration, de refuser à ZZ l'accès au territoire du Royaume-Uni et de l'éloigner pour des raisons de sécurité publique. Le même jour, ZZ a été renvoyé en Algérie. Il réside actuellement en France.

26. Le 9 octobre 2006, ZZ a formé un recours contre la décision du 19 septembre 2006 qui a été rejeté par la SIAC le 30 juillet 2008, au motif que la décision de refus d'entrée était justifiée pour des raisons impérieuses de sécurité publique. Devant la SIAC, ZZ était représenté par un solicitor et un barrister de son choix.

27. Conformément aux règles applicables à la SIAC, deux avocats spéciaux ont été désignés pour représenter les intérêts de ZZ. Ceux-ci se sont entretenus avec lui sur la base des «preuves publiques».

28. Par la suite, les autres informations sur lesquelles la décision litigieuse était fondée, à savoir celles qui avaient été qualifiées de «preuves confidentielles», ont été communiquées à ces avocats spéciaux auxquels il était, dès lors, interdit de demander, à ZZ ou à ses avocats, de nouvelles instructions ou de leur fournir des informations, sans l'autorisation de la SIAC. Sous réserve de ces restrictions, les avocats spéciaux ont continué de représenter les intérêts de ZZ devant la SIAC au regard des «preuves confidentielles».

29. Aux fins de l'examen de l'opposition du Secretary of State à la divulgation au requérant de certaines preuves, la SIAC a tenu une audience qui s'est déroulée à huis clos, en l'absence de ZZ et de ses avocats, mais en présence de ses avocats spéciaux. La SIAC a déterminé, en définitive, la mesure dans laquelle la divulgation à ZZ de «preuves confidentielles» invoquées par le Secretary of State serait contraire à l'intérêt général.

30. Par la suite, une audience sur le recours de ZZ a eu lieu, en partie en public et en partie à huis clos. Les séances à huis clos se sont déroulées en l'absence de ZZ et de ses avocats, mais en présence de ses avocats spéciaux qui ont présenté des observations au nom de ZZ.

31. La SIAC a rendu deux jugements, à savoir un jugement dit «public» et un jugement dit «confidentiel», lequel a uniquement été communiqué au Secretary of State et aux avocats spéciaux de ZZ.

32. Dans son jugement public, la SIAC a constaté, entre autres, que «peu des griefs retenus contre [ZZ]» lui avaient été révélés, que ceux-ci ne concernaient «pas vraiment les questions essentielles» et que, «pour des raisons qui ne sont expliquées que dans le jugement confidentiel, [elle a] acquis la conviction que le comportement personnel de ZZ représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave qui porte atteinte à un intérêt fondamental de la société, à savoir sa sécurité publique, et que celui-ci l'emporte sur le droit du requérant et de sa famille à jouir de leur vie de famille au Royaume Uni».

33. ZZ a interjeté appel de ce jugement devant la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Royaume-Uni) qui lui en a accordé l'autorisation.

34. La Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de la question préjudicielle suivante:

«Le principe de la protection juridictionnelle effective, énoncé à l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38, tel qu'interprété à la lumière de l'article 346, paragraphe 1, sous a), [TFUE], exige-t-il qu'une juridiction saisie d'un recours contre une décision interdisant à un citoyen de l'Union [...] l'accès au territoire d'un État membre pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique en application du chapitre VI de la directive 2004/38 veille à ce que la substance des motifs retenus à l'encontre du citoyen de l'Union [...] concerné soit portée à la connaissance de celui-ci, malgré le fait que les autorités de l'État membre et la juridiction nationale compétente, après avoir examiné la totalité des éléments de preuve invoqués par les autorités de l'État membre à l'encontre du citoyen de l'Union [...], ont conclu que des raisons relevant de la sûreté de l'État s'opposeraient à la divulgation de la substance des motifs?»

III – Notre analyse

A – *Observations liminaires*

35. L'analyse de situations telles que celle soumise dans le cadre de la présente affaire ne peut faire abstraction de la nature particulière d'une activité criminelle comme le terrorisme ainsi que de celle que présente la lutte contre ce fléau.

36. Le terrorisme est une activité criminelle d'inspiration totalitaire niant le principe de liberté individuelle et dont le but est de s'emparer dans une société donnée des pouvoirs politique, économique et judiciaire afin d'y implanter l'idéologie qui la sous-tend.

37. L'utilisation de la terreur constitue, en tant que technique subversive, le moyen privilégié de parvenir au résultat recherché par la déstabilisation des institutions politiques rendues incapables d'assurer la sécurité des citoyens, élément clé du contrat social. En même temps, le climat de terreur institué doit, dans cette optique, amener le citoyen par la résignation née de la peur, conséquence de la terreur employée, à se résoudre à accepter la domination dans le but de retrouver sa sécurité.

38. Cette philosophie de la terreur, car la terreur devient une fin en soi, se réalise par l'emploi de méthodes exceptionnellement violentes et cruelles, le plus violent et le plus cruel, parce que le plus choquant, étant considéré comme le plus adapté au but recherché. Le choix des victimes, par exemple des enfants, le lieu de la perpétration des attentats, comme des écoles, des hôpitaux ou des églises, ou le mode de commission, actes isolés ou meurtres de masse, participent de cette stratégie.

39. La terreur efficace supposant comme condition première l'imprévisibilité, le recours à des organisations ou à des agents «dormants» constitue une recette classique en ce domaine. La forme de l'attaque qui se doit d'être totalement protéiforme pour mieux surprendre et mieux terroriser correspond à cette même logique.

40. L'effet dévastateur des actions commises impose aux pouvoirs publics de développer tous les moyens de prévention envisageables. L'action de prévention est rendue particulièrement difficile par les caractéristiques, non exhaustives, que nous venons de décrire, rendant indispensable le recours aux moyens les plus sophistiqués offerts par les techniques d'enquête les plus modernes sans pour autant négliger celles plus classiques. La protection des moyens et des sources de renseignement est une priorité absolue. Le résultat doit permettre d'évaluer un degré de menace potentielle à laquelle doit répondre une mesure de prévention adaptée au risque décelé.

41. Cette démarche nécessite une très grande souplesse dans l'approche, résultant du caractère protéiforme que revêt la réalité concrète. Les conditions de la menace et de la lutte menée contre elle peuvent, en effet, être différentes selon les lieux et les époques, tant la réalité et l'intensité du risque peuvent fluctuer au rythme des changements des conditions géopolitiques du monde.

42. À la multitude des formes du risque doit donc correspondre la même multitude des réponses devant être prises dans le respect des garanties de l'État de droit, pourtant menacé par l'entreprise terroriste.

43. Dans une société démocratique, faire bénéficier des garanties de l'État de droit ceux-là même qui le combattent est rigoureusement indispensable pour assurer la primauté absolue des valeurs de la démocratie, mais ne saurait pour autant aboutir à une sorte de suicide de la démocratie elle-même.

44. Il convient donc, à chaque fois, en raison de la gravité de la menace décelée et en fonction du degré de coercition de la mesure prise en prévention, d'effectuer une «mise en balance» du degré de restriction apporté au jeu de la règle de droit par rapport à la gravité du danger que le terrorisme lui fait encourir.

45. Emprisonner quelqu'un n'est pas comparable avec le fait de l'empêcher de communiquer avec telle ou telle personne de ses relations ou de le priver de l'utilisation de ses ressources financières non indispensables à un niveau de vie décent.

46. Il appartient donc à la société démocratique, à chaque fois, de mettre en œuvre les éléments de cette mise en balance tant sur le fond qu'au regard des normes procédurales, ce qui nécessite l'existence d'un contrôle judiciaire interne crédible, mais adapté à la réalité révélée par chaque cas concret.

B – *Sur la question préjudicielle*

47. Au vu des éléments du dossier et, en particulier, de la décision de la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), du 19 avril 2011³, nous partirons du postulat, qui reste bien entendu à confirmer par le juge national, que la situation de ZZ relève de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, c'est-à-dire de la protection la plus forte contre l'éloignement. Nous rappelons que, en vertu de cette disposition, un citoyen de l'Union ayant séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes ne peut être éloigné du territoire de cet État que pour des raisons impérieuses de sécurité publique.

3 — ZZ v Secretary of State for the Home Department [2011] EWCA Civ 440 (point 11), disponible à l'adresse Internet suivante: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2011/440.html>.

48. Comme la Cour l'a jugé dans son arrêt du 23 novembre 2010, *Tsakouridis*⁴, et comme elle l'a récemment rappelé dans son arrêt du 22 mai 2012, I⁵, il résulte du libellé et de l'économie de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38 que, en soumettant toute mesure d'éloignement dans les hypothèses envisagées à cette disposition à la présence de «raisons impérieuses» de sécurité publique, notion qui est considérablement plus stricte que celle de «motifs graves» au sens du paragraphe 2 de cet article, le législateur de l'Union a manifestement entendu limiter les mesures fondées sur ledit paragraphe 3 à des «circonstances exceptionnelles», ainsi qu'il est annoncé au considérant 24 de ladite directive⁶.

49. La Cour a également précisé que la notion de «raisons impérieuses de sécurité publique» suppose non seulement l'existence d'une atteinte à la sécurité publique, mais aussi qu'une telle atteinte présente un degré de gravité particulièrement élevé, reflété par l'emploi de l'expression «raisons impérieuses»⁷. Selon la Cour, il doit s'agir d'une atteinte particulièrement grave à un intérêt fondamental de la société, susceptible de représenter une menace directe pour la tranquillité et la sécurité physique de la population⁸.

50. Par ailleurs, la Cour a dit pour droit qu'une mesure d'éloignement doit être fondée sur un examen individuel du cas d'espèce et ne peut être justifiée pour des raisons impérieuses de sécurité publique, au sens de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38, que si, compte tenu de l'exceptionnelle gravité de la menace, une telle mesure est nécessaire à la protection des intérêts qu'elle vise à garantir, à condition que cet objectif ne puisse être atteint par des mesures moins strictes, eu égard à la durée de résidence dans l'État membre d'accueil du citoyen de l'Union et en particulier des conséquences négatives graves qu'une telle mesure peut engendrer pour les citoyens de l'Union qui se sont véritablement intégrés dans l'État membre d'accueil⁹. Dans le cadre de cette évaluation, il doit être tenu compte des droits fondamentaux dont la Cour assure le respect, parmi lesquels figure le droit au respect de la vie privée et familiale¹⁰.

51. À la différence des affaires ayant donné lieu aux arrêts précités *Tsakouridis* et I, la juridiction de renvoi n'interroge pas ici la Cour sur le sens à donner à la notion de sécurité publique ni aux fins d'être guidée dans l'évaluation du caractère proportionné de la mesure prise par le Secretary of State. Selon l'examen de cette mesure effectué par la SIAC en première instance, les impératifs liés à la protection de la sécurité publique semblent ici l'emporter sur le droit de ZZ de mener une vie familiale au Royaume-Uni¹¹.

52. Le présent renvoi préjudiciel porte, cette fois, sur les droits procéduraux qui peuvent être revendiqués par un citoyen de l'Union se trouvant dans une situation telle que celle de ZZ. En particulier, ce renvoi invite la Cour à décider s'il est ou non conforme au droit de l'Union qu'un citoyen de l'Union puisse faire l'objet d'une mesure d'éloignement pour des raisons de sécurité publique sans avoir eu communication des motifs qui justifient cette mesure, que ce soit de façon détaillée ou sous la forme d'un résumé, dès lors que des exigences liées à la sûreté de l'État s'y opposent.

4 — C-145/09, Rec. p. I-11979.

5 — C-348/09.

6 — Arrêt I, précité (point 19 et jurisprudence citée).

7 — Ibidem (point 20 et jurisprudence citée).

8 — Ibidem (point 28).

9 — Arrêt *Tsakouridis*, précité (point 49).

10 — Ibidem (point 52).

11 — Voir *ZZ v Secretary of State for the Home Department* [2008] UKSIAC 63/2007, disponible à l'adresse Internet suivante: http://www.bailii.org/uk/cases/SIAC/2008/63_2007.html. La SIAC énonce, au point 21:

«For reasons which are given in the open and closed Judgments, read together, we are satisfied that the imperative grounds of public security which we have identified in the closed Judgment outweigh the compelling family circumstances of ZZ's family so as to justify the Secretary of State's decision to exclude him from the United Kingdom.»

53. La disposition qui est au centre du présent renvoi préjudiciel, à savoir l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38, trouve son origine dans l'article 6 de la directive 64/221/CEE¹², lequel prévoyait que «[l]es raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portées à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs intéressant la sûreté de l'État ne s'y opposent». Dans son arrêt du 28 octobre 1975, Rutili¹³, la Cour avait déjà interprété cette disposition comme requérant, de la part de l'État concerné, une communication à l'intéressé des «motifs précis et complets» de la décision, en vue de mettre ce dernier en mesure d'assurer utilement sa défense¹⁴.

54. L'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38 constitue avant tout l'expression du «respect du principe de la motivation suffisante des actes de l'administration», pour reprendre les termes utilisés par le législateur de l'Union au considérant 25 de cette directive.

55. Il résulte clairement du libellé de l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38 que la communication au citoyen de l'Union faisant l'objet d'une mesure restreignant sa liberté de circulation et de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique des motifs précis et complets d'une telle mesure constitue la règle. Par exception, seuls des motifs relevant de la sûreté de l'État peuvent s'opposer à cette communication.

56. Le libellé même de l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38 exprime donc l'idée selon laquelle, par dérogation, les droits procéduraux du citoyen de l'Union peuvent être restreints lorsque des motifs relevant de la sûreté de l'État le justifient.

57. La difficulté principale que pose le présent renvoi est de déterminer dans quelle mesure une telle restriction peut intervenir sans qu'il soit porté une atteinte excessive aux droits procéduraux dont un citoyen de l'Union peut se prévaloir.

58. Autrement dit, jusqu'où s'étend la possibilité offerte aux États membres par l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38 de déroger au principe d'une communication des motifs précis et complets d'une décision d'éloignement? Plus précisément, un État membre peut-il invoquer des motifs relevant de la sûreté de l'État pour s'opposer à ce que les raisons de sécurité publique qui justifient une décision d'éloignement prise à l'encontre d'un citoyen de l'Union soient communiquées à ce dernier, fût-ce sous la forme d'un résumé limité aux allégations essentielles?

59. Afin de répondre à la problématique soulevée, il convient de préciser que l'obligation de motivation est intimement liée au principe du respect des droits de la défense et à la garantie d'une protection juridictionnelle effective. Ainsi, l'obligation de motiver un acte faisant grief a pour but de permettre, d'une part, aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise aux fins d'en apprécier le bien-fondé et, d'autre part, à la juridiction compétente d'exercer son contrôle¹⁵.

60. Les droits de la défense sont des droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect¹⁶. Ils exigent, d'une part, que les éléments retenus à la charge de la personne intéressée pour fonder l'acte lui faisant grief lui soient communiqués. D'autre part, cette personne doit être mise en mesure de faire valoir utilement son point de vue au sujet de ces éléments¹⁷.

12 — Directive 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 (JO 1964, 56, p. 850).

13 — 36/75, Rec. p. 1219.

14 — Point 39.

15 — Voir, notamment, arrêt du 29 juin 2010, E et F (C-550/09, Rec. p. I-6213, point 54).

16 — Voir, notamment, arrêt du 25 octobre 2011, Solvay/Commission (C-110/10 P, Rec. p. I-10439, point 47 et jurisprudence citée).

17 — Voir, notamment, arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 21 mars 2012, Fulmen et Mahmoudian/Conseil (T-439/10 et T-440/10, point 72).

61. S'agissant du principe de protection juridictionnelle effective, il constitue un principe général du droit de l'Union, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la «CEDH») ¹⁸, ainsi que par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»). Aux termes de ce dernier article, premier et deuxième alinéas:

«Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.»

62. Selon les explications afférentes à l'article 47 de la Charte ¹⁹, le premier alinéa de celui-ci se fonde sur l'article 13 de la CEDH. Quant au deuxième alinéa de l'article 47 de la Charte, il correspond au niveau des garanties offertes à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, tout en ayant un champ d'application s'étendant au-delà des contestations relatives à des droits et à des obligations de caractère civil.

63. La juridiction de renvoi interroge la Cour principalement au regard du principe de protection juridictionnelle effective dans la mesure où c'est bien dans le cadre de la procédure juridictionnelle menée devant la SIAC que cette juridiction a confirmé le souhait exprimé par le Secretary of State de ne pas divulguer à ZZ les informations confidentielles justifiant la décision de ne pas l'admettre sur le territoire du Royaume-Uni et de l'éloigner de celui-ci. Dès lors, la juridiction de renvoi se demande, en substance, s'il est conforme au principe de protection juridictionnelle effective que, dans le cadre d'un recours juridictionnel visant à examiner la légalité d'une mesure d'éloignement prise à l'encontre d'un citoyen de l'Union, l'autorité nationale compétente ainsi que le juge national compétent refusent, en prenant appui sur l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38, lu à la lumière de l'article 346, paragraphe 1, sous a), TFUE, de communiquer à ce citoyen la substance des motifs justifiant une telle mesure.

64. L'article 47 de la Charte a bien vocation à s'appliquer dans le cadre de la présente procédure et à guider l'interprétation de la Cour, puisque la décision prise par le Secretary of State de refuser à ZZ l'accès au territoire du Royaume-Uni et de l'éloigner de celui-ci constitue une mise en œuvre de la directive 2004/38 et, en particulier, à supposer que ZZ relève bien du niveau le plus élevé de protection contre l'éloignement, de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de cette directive.

65. Comme le prévoit l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, des limitations peuvent être apportées aux droits et aux libertés reconnus par celle-ci pour autant que ces limitations sont prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel de ces droits et de ces libertés et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union européenne ou au besoin des droits et des libertés d'autrui.

18 — Voir, notamment, arrêt du 22 décembre 2010, DEB (C-279/09, Rec. p. I-13849, point 29).

19 — Voir explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17).

66. L'objectif d'intérêt général mentionné à l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38 consiste dans la protection de la sûreté de l'État. Cet objectif peut être rattaché à l'article 4, paragraphe 2, TUE qui prévoit ce qui suit:

«[...] [L'Union] respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.»

67. En lien avec cette disposition, l'article 346, paragraphe 1, sous a), TFUE dispose qu'«aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité».

68. L'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38 constitue une expression, dans le domaine relatif à la libre circulation et au droit de séjour des citoyens de l'Union, de ce que prévoit, avec une portée générale, l'article 346, paragraphe 1, sous a), TFUE. La compréhension de cette dernière disposition s'avère donc déterminante dans le cadre de la présente affaire.

69. À cet égard, les arrêts du 15 décembre 2009, *Commission/Finlande*; *Commission/Suède*; *Commission/Allemagne*; *Commission/Italie*; *Commission/Grèce*; *Commission/Danemark*, et *Commission/Italie*²⁰, fournissent un certain nombre d'indications. Dans les affaires ayant donné lieu à ces arrêts, la Commission européenne reprochait à ces États membres d'avoir invoqué à tort l'article 346 TFUE pour refuser le paiement des droits de douane correspondant à l'importation d'équipements militaires ou de biens à double usage civil et militaire. Parmi les moyens de défense invoqués par lesdits États membres, la République de Finlande faisait notamment valoir qu'elle n'aurait pas pu respecter la procédure douanière communautaire pour l'importation du matériel de défense en question sans risquer que des renseignements essentiels à sa sécurité ne parviennent à la connaissance d'une tierce partie²¹.

70. Dans lesdits arrêts, la Cour a commencé par rappeler que, selon une jurisprudence constante, bien qu'il appartienne aux États membres d'arrêter les mesures propres à assurer leur sécurité intérieure et extérieure, il n'en résulte pas pour autant que de telles mesures échappent totalement à l'application du droit de l'Union²². Elle a, ensuite, précisé que les dérogations prévues à l'article 346 TFUE doivent faire l'objet d'une interprétation stricte. Elle a considéré que, bien que cet article fasse état des mesures qu'un État membre peut estimer nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ou des renseignements dont il considère la divulgation contraire à ces intérêts, celui-ci ne saurait toutefois être interprété de manière à conférer aux États membres le pouvoir de déroger aux dispositions du traité FUE par la seule invocation desdits intérêts²³. Dès lors, c'est à l'État membre qui invoque le bénéfice de l'article 346 TFUE de prouver la nécessité de recourir à la dérogation prévue à cet article dans le but de protéger les intérêts essentiels de sa sécurité.

71. Dans le contexte propre aux affaires ayant donné lieu à ces arrêts, la Cour a considéré que les États membres sont tenus de mettre à la disposition de la Commission les documents nécessaires à la vérification de la régularité du transfert des ressources propres de l'Union. La Cour a cependant précisé qu'une telle obligation ne fait pas obstacle à ce que les États membres, au cas par cas et exceptionnellement, sur la base de l'article 346 TFUE, puissent limiter l'information transmise à certains éléments d'un document ou la refuser complètement²⁴.

20 — Respectivement C-284/05, Rec. p. I-11705; C-294/05, Rec. p. I-11777; C-372/05, Rec. p. I-11801; C-387/05, Rec. p. I-11831; C-409/05, Rec. p. I-11859; C-461/05, Rec. p. I-11887, et C-239/06, Rec. p. I-11913.

21 — Arrêt *Commission/Finlande*, précité (point 36). Voir également, dans le même sens, arrêts précités *Commission/Allemagne* (points 58 et 59); *Commission/Grèce* (points 44 et 45), ainsi que *Commission/Danemark* (points 42 et 43).

22 — Voir, parmi ces arrêts, arrêt *Commission/Finlande*, précité (point 45).

23 — *Ibidem* (point 47).

24 — *Ibidem* (point 53).

72. Nous tirons du raisonnement tenu par la Cour dans lesdits arrêts plusieurs enseignements utiles au traitement de la présente affaire.

73. Tout d'abord, il est clair que l'invocation par un État membre de motifs intéressant la sûreté de l'État n'a pas pour effet d'exclure l'application du droit de l'Union et, en particulier, les droits fondamentaux protégés par la Charte. Elle n'est pas non plus suffisante pour justifier, à elle seule, l'absence de communication au citoyen de l'Union des motifs précis et complets d'une décision d'éloignement ou de refus d'entrée prise à l'encontre de celui-ci par un État membre.

74. Lorsqu'un État membre souhaite invoquer des motifs relatifs à la sûreté de l'État pour s'opposer à ce que les raisons de sécurité publique justifiant l'éloignement d'un citoyen de l'Union soient révélées à ce dernier, il lui revient de démontrer, auprès du juge national saisi d'un recours contre une décision d'éloignement, la nécessité de recourir à la dérogation prévue à l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38. Cet État doit ainsi apporter la preuve que des soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources des renseignements ayant été pris en considération pour l'adoption de la décision concernée militent en faveur d'une restriction ou d'une absence de communication des motifs. En l'absence d'une telle preuve, le juge national doit toujours faire prévaloir le principe d'une communication des motifs précis et complets qui justifient l'éloignement d'un citoyen de l'Union.

75. Dans le cadre de son appréciation du bien-fondé de la décision prise par l'autorité nationale compétente de ne pas divulguer les motifs précis et complets d'une mesure d'éloignement, le juge national doit tenir compte de ce que la dérogation prévue à l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38 doit faire l'objet d'une interprétation stricte.

76. Par ailleurs, en application du principe de proportionnalité, une communication des allégations essentielles étayant le constat du risque que représente un citoyen de l'Union pour la sécurité publique devrait toujours être préférée à une absence de communication des motifs, sous réserve que l'établissement d'un résumé des motifs soit conciliable avec la nécessité de protéger la sûreté de l'État. Dès lors, une absence totale de divulgation des motifs de sécurité publique ne devrait intervenir que dans des cas exceptionnels.

77. En somme, conformément à la règle selon laquelle le respect de l'obligation de motivation d'un acte faisant grief doit être apprécié notamment au regard du contexte dans lequel un tel acte intervient²⁵, la communication au citoyen de l'Union des motifs de sécurité publique qui justifient son éloignement est susceptible d'être modulée en fonction des impératifs liés à la sûreté de l'État. Cette modulation doit être effectuée selon une échelle qui s'étend de la communication des motifs précis et complets à une absence de communication des motifs si la sûreté de l'État l'exige et comprend une possibilité intermédiaire consistant dans la communication d'un résumé des motifs.

78. Il est, à notre avis, indispensable de maintenir la possibilité d'une absence de divulgation des motifs de sécurité publique qui sont à la base d'une décision d'éloignement d'un citoyen de l'Union dans le cas où même la seule divulgation des allégations essentielles retenues à l'encontre de celui-ci serait de nature à porter atteinte à la sûreté de l'État, et en particulier aux soucis légitimes de sécurité des États membres quant à la nature et aux sources de renseignements ayant été pris en considération pour l'adoption de la décision concernée.

79. Quand bien même cette possibilité est réservée à des cas exceptionnels, elle doit être maintenue dans le cadre de l'interprétation de l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38, sous peine de priver l'article 346, paragraphe 1, sous a), TFUE d'une grande partie de son effet utile.

25 — Voir, notamment, arrêt du 28 juillet 2011, *Agrana Zucker* (C-309/10, Rec. p. I-7333, point 35).

80. Nous précisons également que, si les États membres ne doivent pas restreindre abusivement l'exercice du droit de libre circulation des citoyens de l'Union, il ne faut pas, inversement, que les contraintes qui pèsent sur ces États en termes de respect des droits de la défense et de protection juridictionnelle effective soient telles qu'elles découragent lesdits États de prendre les mesures propres à garantir la sécurité publique. Il convient, à ce propos, de garder à l'esprit que, si, comme l'indique l'article 3, paragraphe 2, TUE, l'Union a vocation à offrir à ses citoyens un espace au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, elle a également pour objectif de garantir un espace de sécurité dans lequel la prévention de la criminalité et la lutte contre ce phénomène sont assurées. Il n'est, dès lors, pas acceptable de soutenir, comme certains l'ont fait à l'occasion de la présente procédure, que, lorsqu'un État membre estime que la divulgation de la substance des motifs serait contraire à la sûreté de l'État, il ne disposerait que de l'alternative suivante, à savoir qu'il devrait soit procéder à l'éloignement tout en divulguant les motifs de sécurité publique qui justifient celui-ci, soit renoncer purement et simplement à l'éloignement de la personne concernée. Autrement dit, nous refusons d'admettre l'existence d'une obligation générale et systématique de divulgation des motifs qui pourrait, dans certaines hypothèses, conduire les États membres à renoncer à des mesures qu'ils estiment, sous le contrôle du juge, nécessaires à la préservation de la sécurité publique.

81. Compte tenu de ces éléments, nous sommes d'avis que l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte et de l'article 346, paragraphe 1, sous a), TFUE, devrait être interprété comme permettant à un État membre, dans des cas exceptionnels dûment justifiés par la nécessité de garantir la sûreté de l'État et sous le contrôle du juge national, de s'opposer à ce que les motifs de sécurité publique d'une décision d'éloignement d'un citoyen de l'Union soient portés à la connaissance de ce dernier, que ce soit de façon détaillée ou sous la forme d'un résumé.

82. Une telle réponse n'est cependant pas suffisante pour parvenir à un juste équilibre entre les intérêts liés, d'une part, à la sûreté de l'État et, d'autre part, aux droits procéduraux des citoyens de l'Union.

83. En effet, l'atteinte que porte aux droits de la défense et à une protection juridictionnelle effective la mise en œuvre de la dérogation découlant de l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38 doit, pour être conforme à l'article 47 de la Charte, être compensée par des mécanismes procéduraux adéquats susceptibles de garantir un niveau satisfaisant d'équité dans la procédure. Ce n'est qu'à cette condition que l'atteinte portée aux droits procéduraux du citoyen de l'Union pourra être considérée comme étant proportionnée à l'objectif consistant, pour un État membre, à protéger les intérêts essentiels de sa sécurité.

84. La directive 2004/38 ne prévoyant pas de tels mécanismes procéduraux, il appartient aux États membres, en vertu du principe d'autonomie procédurale, de les mettre en place.

85. C'est donc, en définitive, au regard du contexte procédural dans lequel intervient l'invocation par un État membre de la dérogation prévue à l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38 qu'il convient de décider, dans chaque cas, si un juste équilibre a été garanti entre le droit du citoyen de l'Union à une protection juridictionnelle effective et les impératifs liés à la sûreté de l'État.

86. Ainsi, comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a indiqué, il convient de vérifier si la procédure nationale en cause comporte des «techniques permettant de concilier, d'une part, les soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements et, de l'autre, la nécessité d'accorder en suffisance au justiciable le bénéfice des règles de procédure»²⁶.

26 — Voir Cour eur. D. H., arrêt *Chahal c. Royaume-Uni* du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 131. Voir également, s'agissant des mesures communautaires de gel des fonds, arrêt du 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission* (C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, point 344).

87. Le système mis en place par le Royaume-Uni repose sur un contrôle juridictionnel par la SIAC, sur la forme et sur le fond, des décisions d'éloignement ou de refus d'entrée. Dès lors que la confidentialité de certains éléments est invoquée par le Secretary of State, la SIAC peut vérifier si l'absence de divulgation de certaines informations est nécessaire. Elle dispose, à cette fin, de l'ensemble des éléments factuels et probatoires sur lesquels le Secretary of State a fondé sa décision. Si, après examen de ces éléments, la nécessité de ne pas révéler des informations est confirmée, l'affaire donne lieu non seulement à un jugement public, mais également à un jugement confidentiel dont la teneur n'est révélée ni au requérant ni à son représentant.

88. Outre la présence d'un contrôle juridictionnel tant sur le bien-fondé de la mesure d'éloignement que sur la nécessité de garder confidentielles certaines informations, l'arsenal procédural est complété par la désignation d'un «avocat spécial» dans certaines affaires touchant à la sécurité nationale. Ainsi, lorsqu'il est nécessaire, pour des motifs tenant à la sécurité nationale, que la juridiction saisie siège à huis clos en l'absence de la personne concernée et de son représentant, l'avocat spécial désigné a pour fonction d'assumer, dans la procédure, les intérêts de la personne concernée. Dans cette perspective, son rôle est de chercher à atteindre une divulgation maximale des éléments à charge et d'évaluer la pertinence des informations qui demeurent confidentielles.

89. Le système ainsi conçu par le Royaume-Uni dans le cadre de son autonomie procédurale nous paraît répondre aux exigences dégagées par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de sa jurisprudence relative aux garanties procédurales qui doivent entourer l'expulsion ou le refus d'entrée d'étrangers. Ces garanties procédurales découlent, selon les cas, des articles 8 et 13 de la CEDH²⁷ ainsi que de l'article 1^{er} du protocole n° 7 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Strasbourg le 22 novembre 1984 (ci-après le «protocole n° 7»)²⁸.

90. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, dans le cas où une mesure d'expulsion est susceptible de porter atteinte au droit d'un étranger au respect de sa vie familiale, l'article 13 de la CEDH, en liaison avec l'article 8 de celle-ci, impose aux États de donner à la personne concernée la possibilité d'attaquer effectivement une telle mesure et de voir tous les aspects pertinents de celle-ci être examinés avec des garanties procédurales suffisantes et de manière approfondie par une instance offrant des garanties adéquates d'indépendance et d'impartialité²⁹.

91. La Cour européenne des droits de l'homme considère que, lorsqu'une expulsion a été ordonnée pour des raisons de sécurité nationale, certaines restrictions procédurales peuvent être nécessaires afin d'assurer qu'aucune information ne soit divulguée au détriment de la sécurité nationale et l'instance indépendante saisie d'un recours contre une décision d'expulsion peut se voir obligée d'accorder en la matière une large marge d'appréciation aux autorités nationales compétentes. Toutefois, selon cette même Cour, de telles limitations ne peuvent en aucun cas justifier l'exclusion de toute voie de recours dès lors que l'autorité nationale compétente choisit d'invoquer la notion de «sécurité nationale»³⁰.

92. Le standard à l'aune duquel la Cour européenne des droits de l'homme examine concrètement la compatibilité des mesures d'expulsion avec l'article 13 de la CEDH comprend, d'abord, l'exigence selon laquelle, même lorsqu'une atteinte à la sécurité nationale est alléguée, la garantie d'un recours effectif exige au minimum que l'instance de recours indépendante soit informée des motifs qui ont fondé la

27 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts *Al-Nashif c. Bulgarie* du 20 juin 2002; *Raza c. Bulgarie* du 11 février 2010; *Kaushal et autres c. Bulgarie* du 2 septembre 2010, ainsi que *Liu c. Russie* du 26 juillet 2011.

28 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts *Kaya c. Roumanie* du 12 octobre 2006; *C.G. et autres c. Bulgarie* du 24 avril 2008, ainsi que *Geleri c. Roumanie* du 15 février 2011. Bien que le protocole n° 7 ne soit pas applicable au Royaume-Uni, il nous semble utile, pour être complet, de mentionner la jurisprudence y relative.

29 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts précités *Al-Nashif c. Bulgarie* (§ 133); *C.G. et autres c. Bulgarie* (§ 56); *Kaushal et autres c. Bulgarie* (§ 35), ainsi que *Liu c. Russie* (§ 99).

30 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts précités *Al-Nashif c. Bulgarie* (§ 136 et 137); *C.G. et autres c. Bulgarie* (§ 57), ainsi que *Kaushal et autres c. Bulgarie* (§ 36).

décision litigieuse, même si ceux-ci ne sont pas accessibles au public. Cette instance doit avoir compétence pour rejeter l'affirmation de l'autorité nationale compétente selon laquelle il existe une menace pour la sécurité nationale lorsqu'elle la juge arbitraire ou abusive. De plus, il doit exister une certaine forme de procédure contradictoire, assurée, si nécessaire, à travers un représentant spécial bénéficiant d'une habilitation de sécurité. Par ailleurs, l'instance indépendante doit examiner si la mesure litigieuse porte atteinte au droit au respect de la vie familiale de l'intéressé et, dans l'affirmative, si un juste équilibre a été trouvé entre l'intérêt général et les droits de l'individu³¹.

93. Il convient de noter que, sous l'angle de l'article 8 de la CEDH pris isolément, les garanties procédurales requises par la Cour européenne des droits de l'homme sont, en substance, identiques³².

94. S'agissant, enfin, de l'article 1^{er} du protocole n° 7, nous relevons qu'il n'apporte pas de garanties substantiellement différentes de celles qui découlent des articles 8 et 13 de la CEDH, si bien que le constat d'une violation de ces articles 8 et/ou 13 paraît entraîner mécaniquement celui d'une violation de l'article 1^{er} du protocole n° 7³³.

95. Dans les affaires que nous venons de viser, la Cour européenne des droits de l'homme a été conduite à constater l'absence ou le caractère purement formel du contrôle juridictionnel effectué par les organes nationaux, soit que ces organes ne disposaient pas des éléments suffisants pour vérifier si l'allégation selon laquelle le requérant présentait un risque pour la sécurité nationale était ou non avérée³⁴, soit qu'ils s'estimaient incompétents pour procéder à un tel contrôle³⁵.

96. La Cour européenne des droits de l'homme exige ainsi avant tout que les mesures d'expulsion fassent l'objet d'un contrôle juridictionnel indépendant et rigoureux. Ce contrôle doit, en outre, être effectué dans le cadre d'une procédure qui garantit, d'une manière ou d'une autre, le respect du contradictoire. Cette Cour évoque, à cet égard, la solution que représente la désignation d'un représentant spécial bénéficiant d'une habilitation de sécurité.

97. La circonstance, que la Cour européenne des droits de l'homme a également relevée dans certaines affaires, que les requérants ne s'étaient pas vu communiquer les faits qui leur étaient reprochés³⁶ ne nous paraît pas déterminante dans le cadre de la vérification du point de savoir si ceux-ci ont bénéficié de garanties suffisantes contre l'arbitraire. En effet, dans ces affaires, le constat d'une violation des articles 8 et 13 de la CEDH nous paraît découler de ce que cette absence de communication aux requérants des éléments qui leur étaient reprochés n'avait été compensée ni par un contrôle juridictionnel indépendant et rigoureux de la réalité de la menace portée à la sécurité nationale ni par l'introduction d'une procédure réellement contradictoire.

98. Au vu du standard ainsi défini par la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les garanties procédurales applicables aux mesures d'expulsion et de refus d'entrée, nous estimons que le système procédural mis sur pied par le Royaume-Uni permet d'assurer, dans le domaine considéré, un juste équilibre entre les intérêts liés, d'une part, aux droits procéduraux du citoyen de l'Union et, d'autre part, à la sûreté de l'État.

31 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts précités *Al-Nashif c. Bulgarie* (§ 137); *C.G. et autres c. Bulgarie* (§ 57); *Kaushal et autres c. Bulgarie* (§ 36), ainsi que *Liu c. Russie* (§ 99).

32 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts précités *Al-Nashif c. Bulgarie* (§ 123 et 124); *C.G. et autres c. Bulgarie* (§ 40); *Kaushal et autres c. Bulgarie* (§ 29), ainsi que *Liu c. Russie* (§ 87 et 88).

33 — Voir jurisprudence citée à la note en bas de page 28.

34 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêt *C.G. et autres c. Bulgarie*, précité (§ 47).

35 — Voir, à cet égard, Cour eur. D. H., arrêts précités *Raza c. Bulgarie* (§ 54) ainsi que *Liu c. Russie* (§ 89 et 91).

36 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts précités *C.G. et autres c. Bulgarie* (§ 46 et 60) ainsi que *Liu c. Russie* (§ 90).

99. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a précisé à propos d'affaires mettant en cause le Royaume-Uni, la SIAC est un organe juridictionnel pleinement indépendant, informé de manière complète des faits qui sont reprochés à la personne visée par une mesure d'expulsion et pleinement habilitée à annuler une telle mesure si la menace que représente cette personne pour la sécurité nationale n'est pas dûment prouvée. Elle examine, à cette fin, tous les éléments de preuve pertinents, tant secrets que non confidentiels, en veillant à ce qu'aucune information ne soit inutilement dissimulée au requérant³⁷. Cette Cour a également estimé que la faculté reconnue aux avocats spéciaux d'interroger les témoins à charge sur la nécessité de la confidentialité et de solliciter auprès des magistrats la divulgation d'informations complémentaires peut apporter un surcroît de garantie³⁸ et contribue à atténuer le risque éventuel d'erreurs que la SIAC pourrait commettre en s'appuyant sur des preuves secrètes³⁹.

100. Au vu de ces éléments et eu égard à la marge d'appréciation qu'il convient de reconnaître aux États membres dans la définition des garanties procédurales propres à assurer l'équilibre entre les différents intérêts en jeu, nous estimons que les règles de procédure mises en place par le Royaume-Uni offrent au juge national les outils nécessaires pour assurer un niveau adéquat d'équité dans la procédure.

101. Il importe, à cet égard, de préciser que, dans la mesure où le principe demeure celui d'une communication des motifs précis et complets des décisions de refus d'entrée et d'éloignement des citoyens de l'Union, le juge national est tenu, en application du principe de proportionnalité, de mobiliser tous les outils procéduraux dont il dispose afin d'adapter le niveau de divulgation des motifs de sécurité publique aux exigences liées à la sûreté de l'État.

102. Compte tenu de ces considérations, nous proposons à la Cour d'interpréter l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte et de l'article 346, paragraphe 1, sous a), TFUE, comme permettant à un État membre, dans des cas exceptionnels dûment justifiés par la nécessité de garantir la sûreté de l'État et sous le contrôle du juge national, de s'opposer à ce que les motifs de sécurité publique d'une décision d'éloignement d'un citoyen de l'Union soient portés à la connaissance de ce dernier, que ce soit de façon détaillée ou sous la forme d'un résumé, dès lors que le droit procédural national comporte des techniques permettant de concilier, d'une part, les soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements ayant été pris en considération pour l'adoption de la décision concernée et, d'autre part, la nécessité d'accorder à suffisance au justiciable le bénéfice des règles de procédure. Il incombe au juge national, en application du principe de proportionnalité, de mobiliser tous les outils procéduraux dont il dispose afin d'adapter le niveau de divulgation des motifs de sécurité publique aux exigences relatives à la sûreté de l'État.

103. Contrairement à ce que soutiennent ZZ, la Commission et l'Autorité de surveillance AELE, nous ne pensons pas que l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme A. et autres c. Royaume-Uni, précité, ait pour effet de modifier le standard ainsi décrit dans le domaine relatif aux décisions de refus d'entrée et d'éloignement des citoyens de l'Union prises pour des motifs de sécurité publique. Plus précisément, nous ne pensons pas que cet arrêt impose d'appliquer, dans ce domaine, un principe selon lequel ces personnes devraient au minimum et sans exception possible, même lorsque des exigences liées à la sûreté de l'État s'y opposent, avoir communication de la substance des motifs de sécurité publique retenus à l'encontre de celles-ci.

37 — Voir, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêts A. et autres c. Royaume-Uni du 19 février 2009 (§ 219) ainsi que Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni du 17 janvier 2012 (§ 220).

38 — Voir Cour eur. D. H., arrêt A. et autres c. Royaume-Uni, précité (§ 219).

39 — Voir Cour eur. D. H., arrêt Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni, précité (§ 223).

104. Il est, à notre avis, déterminant de préciser, d'emblée, que ledit arrêt présente la particularité de poser des exigences nécessaires au respect de l'article 5, paragraphe 4, de la CEDH en matière de détention d'étrangers soupçonnés de terrorisme. Était en cause la législation du Royaume-Uni qui permettait que de telles personnes soient maintenues en détention, sans procès et pour une durée indéterminée, dans l'attente de leur expulsion.

105. L'article 5, paragraphe 4, de la CEDH constitue une *lex specialis* par rapport aux exigences plus générales de l'article 13 de celle-ci⁴⁰. Dans le cadre de l'application de l'article 5, paragraphe 4, de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que l'utilisation d'informations confidentielles peut se révéler indispensable lorsque la sécurité nationale est en jeu, tout en précisant que cela ne signifie pas que les autorités nationales échappent à tout contrôle des tribunaux internes dès lors qu'elles affirment que l'affaire touche à la sécurité nationale et au terrorisme⁴¹.

106. Dans son arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, précité, la Cour européenne des droits de l'homme est partie du constat selon lequel, «compte tenu des circonstances de la cause et des conséquences dramatiques que la longue privation de liberté des requérants – qui paraissait, à l'époque, pouvoir être d'une durée indéfinie – a eues sur les droits fondamentaux dont ils jouissent, l'article 5, [paragraphe] 4, [de la CEDH] doit impliquer des garanties substantiellement identiques à celles que consacre le volet pénal de l'article 6, [paragraphe] 1, [de celle-ci]»⁴².

107. S'agissant précisément des exigences à respecter en matière de procédures pénales, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que «le droit à un procès pénal équitable garanti par l'article 6 [de la CEDH] englobe le droit à la communication de toutes les preuves pertinentes en possession des autorités de poursuite, à charge comme à décharge»⁴³. Cette Cour considère, cependant, qu'«il peut parfois se révéler nécessaire, au nom de l'intérêt public, de dissimuler certaines preuves à la défense»⁴⁴. Elle a indiqué, à cet égard, que le droit à une divulgation des preuves pertinentes n'est pas absolu⁴⁵ et que «le droit à un procès pleinement contradictoire peut être restreint dans la mesure strictement nécessaire à la sauvegarde d'un intérêt public important tel que la sécurité nationale, la nécessité de garder secrètes certaines méthodes policières de recherche des infractions ou la protection des droits fondamentaux d'un tiers»⁴⁶. La Cour européenne des droits de l'homme a toutefois précisé que, «si l'on veut garantir un procès équitable à l'accusé, toutes difficultés causées à la défense par une limitation de ses droits doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les autorités judiciaires»⁴⁷. Elle examine alors si la procédure considérée dans son ensemble a revêtu un caractère équitable⁴⁸ ou encore «jusqu'à quel point les mesures compensatoires existantes pouvaient remédier à l'absence partielle de contradiction entachant la procédure»⁴⁹. Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné qu'une condamnation ne peut se fonder uniquement ou dans une mesure déterminante sur des éléments de preuve confidentiels dont le contenu n'avait, à aucun stade de la procédure, été porté à la connaissance de l'accusé ou de son représentant⁵⁰.

40 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts précités *Chahal c. Royaume-Uni* (§ 126) ainsi que *A. et autres c. Royaume-Uni* (§ 202).

41 — Voir Cour eur. D. H., arrêt *Chahal c. Royaume-Uni*, précité (§ 131).

42 — Voir Cour eur. D. H., arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, précité (§ 217).

43 — *Ibidem* (§ 206).

44 — *Idem*.

45 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts *Jasper c. Royaume-Uni* du 16 février 2000 (§ 52) ainsi que *Kennedy c. Royaume-Uni* du 18 mai 2010 (§ 187 et jurisprudence citée).

46 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, précité (§ 205 et jurisprudence citée).

47 — *Idem*.

48 — *Ibidem* (§ 208 et jurisprudence citée).

49 — *Ibidem* (§ 207).

50 — *Ibidem* (§ 206 à 208 et jurisprudence citée).

108. Appliquant dans le cadre de l'article 5, paragraphe 4, de la CEDH des garanties substantiellement identiques à celles que consacre le volet pénal de l'article 6, paragraphe 1, de celle-ci, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré, dans son arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, précité, qu'«il était essentiel que chacun des requérants se vît communiquer autant d'informations que possible sur les griefs et les éléments à charge retenus contre lui sans que la sécurité nationale et celle des tiers s'en trouvent compromises»⁵¹. Selon cette Cour, «[s]i la divulgation intégrale des informations en question était exclue, le respect de l'article 5, paragraphe 4, [de la CEDH] exigeait que les inconvénients découlant de pareille restriction fussent compensés de telle manière que chacun des intéressés conservât la possibilité de contester utilement les accusations portées contre lui»⁵².

109. Examinant la procédure prévue par la loi sur la SIAC au regard de ces exigences, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré, tout en soulignant que «la SIAC était la mieux placée pour veiller à ce qu'aucune information ne fût inutilement dissimulée aux détenus»⁵³ et le «rôle important»⁵⁴ des avocats spéciaux, que ces derniers «n'étaient aptes à remplir efficacement [leur] fonction que si les détenus avaient reçu suffisamment d'informations sur les charges retenues contre eux pour pouvoir leur donner des instructions utiles»⁵⁵. Elle a également considéré que, «dans les cas où les éléments non confidentiels auraient consisté exclusivement en des assertions générales et où la SIAC se serait fondée uniquement ou dans une mesure déterminante sur des pièces secrètes pour approuver la délivrance d'un certificat ou maintenir les requérants en détention, il n'aurait pas été satisfait aux exigences de l'article 5, [paragraphe] 4, [de la CEDH]»⁵⁶.

110. Il est vrai que, si l'on appréhendait le litige au principal au regard des exigences ainsi fixées par la CEDH dans le cadre de l'article 5, paragraphe 4, de celle-ci, il serait difficile de conclure au caractère équitable de la procédure. En effet, il est constant que ZZ n'a reçu que peu d'informations sur les griefs qui lui sont reprochés et que les raisons essentielles justifiant la mesure d'expulsion sont demeurées confidentielles durant toute la procédure menée auprès de la SIAC. De l'aveu même de cette juridiction, c'est pour des raisons qui sont expliquées seulement dans le jugement confidentiel que celle-ci a considéré que la conduite personnelle de ZZ représentait une menace réelle, actuelle et suffisamment sérieuse affectant un intérêt fondamental de la société, à savoir la sécurité publique, et que cette menace l'emportait sur son droit à jouir d'une vie familiale au Royaume-Uni⁵⁷.

111. Cependant, nous ne pensons pas que l'article 47 de la Charte exige que des garanties aussi rigoureuses que celles qui découlent du volet pénal de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH soient appliquées par analogie aux contestations de mesures d'expulsion. Il est, à notre avis, légitime que les exigences en vertu desquelles une procédure pourra ou non être considérée comme étant équitable puissent varier selon la nature de la décision contestée et les circonstances de l'espèce⁵⁸. Nous comprenons donc que la Cour européenne des droits de l'homme ait adopté un standard de droits procéduraux plus élevé lorsqu'elle a été confrontée à des situations de détention que celui qu'elle a appliqué lorsqu'elle a eu à apprécier la compatibilité de décisions d'expulsion avec les articles 8 et 13 de la CEDH. Nous remarquons d'ailleurs que, dans son arrêt *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*,

51 — Ibidem (§ 218).

52 — Idem.

53 — Ibidem (§ 219).

54 — Ibidem (§ 220).

55 — Idem.

56 — Idem.

57 — *ZZ v Secretary of State for the Home Department*, mentionné à la note en bas de page 11 (point 20). Nous notons, toutefois, que le jugement public contient déjà un certain nombre de griefs sérieux à propos desquels ZZ a pu s'expliquer au cours de la procédure. Il en ressort que, dans les conclusions qui ont été portées à la connaissance du requérant, il est allégué que celui-ci était impliqué dans des activités du réseau du Groupe islamique armé (GIA) et dans des activités terroristes. Plus spécifiquement, il a été révélé qu'il est ou était propriétaire d'objets trouvés en Belgique dans des lieux loués par un extrémiste connu où a été trouvée, entre autres, une quantité d'armes et de munitions. De plus, il ressort du dossier que le requérant a pris position au sujet d'autres faits allégués, tels que des contacts avec et le support de certaines personnes, concrètement dénommées, ainsi que la possession d'importantes sommes d'argent.

58 — Voir, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêt *Kennedy c. Royaume-Uni*, précité (§ 189).

précité, elle a clairement indiqué que le raisonnement qu'elle a tenu dans son arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, précité, n'est pas d'application générale, démontrant ainsi qu'une même procédure nationale peut faire l'objet d'une appréciation différente quant à son caractère équitable selon le contexte dans lequel cette appréciation intervient⁵⁹.

112. Nous notons également, dans le même ordre d'idées consistant à souligner le caractère variable des standards applicables selon le contexte, que la spécificité du système procédural national en cause au principal de même que la circonstance que le présent renvoi préjudiciel est relatif à la libre circulation et au droit de séjour des citoyens de l'Union empêchent, à notre avis, d'appliquer par analogie le raisonnement tenu par la Cour dans son arrêt *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, précité. Dans cet arrêt, la Cour a posé, en matière de droits de la défense et de protection juridictionnelle effective, des exigences propres aux mesures de gel de fonds et de ressources économiques, et ce au vu du contexte procédural spécifique dans lequel de telles mesures sont adoptées. Cela n'empêche pas de relever que, dans ledit arrêt, la Cour a pris soin d'indiquer que «des considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de la Communauté et de ses États membres peuvent s'opposer à la communication de certains éléments aux intéressés»⁶⁰.

113. Nous répondrons, enfin, à l'argument avancé par l'Autorité de surveillance AELE, selon lequel il serait incohérent que, en application d'une jurisprudence de la House of Lords⁶¹, une personne faisant l'objet d'un «control order» en application de la loi de 2005 sur la prévention du terrorisme (*Prevention of Terrorism Act 2005*) puisse avoir connaissance des allégations essentielles retenues contre elle alors qu'un citoyen de l'Union qui fait l'objet d'une décision d'éloignement pourrait être privé d'une telle divulgation.

114. Comme nous l'avons précédemment indiqué, nous considérons que le niveau de divulgation des motifs de sécurité publique est susceptible de varier selon le contexte procédural dans lequel la décision contestée intervient et selon la nature des mesures en cause. Les «control orders» consistent dans des mesures restreignant, selon des modalités diverses, la liberté de personnes suspectées de terrorisme, par exemple en ce qui concerne leur lieu de résidence, leurs déplacements, leurs relations et l'usage de moyens de communication. Ces mesures peuvent, dans leurs modalités les plus sévères, avoir des effets proches de ceux d'une mesure de détention. Les «control orders» constituent, dès lors, une catégorie particulière de mesures qui n'est, à nos yeux, pas comparable avec celle des décisions d'éloignement prises en vertu de la directive 2004/38. En tout état de cause, le fait qu'une juridiction nationale estime opportun d'étendre à des mesures autres que la détention, dans le cadre de l'application d'une loi nationale visant à prévenir les actes de terrorisme, le standard défini par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni*, précité, n'est pas, à lui seul, de nature à avoir un impact sur le niveau d'exigences procédurales qui nous paraît devoir découler, dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union, de l'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte et de l'article 346, paragraphe 1, sous a), TFUE.

59 — Voir Cour eur. D. H., arrêt *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, précité (§ 223).

60 — Point 342.

61 — *Secretary of State for the Home Departments v AF and others* [2009] UKHL 28, disponible à l'adresse Internet suivante: <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/28.html>.

IV – Conclusion

115. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre de la manière suivante à la question préjudicielle posée par la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division):

L'article 30, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, lu à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 346, paragraphe 1, sous a), TFUE, doit être interprété comme permettant à un État membre, dans des cas exceptionnels dûment justifiés par la nécessité de garantir la sûreté de l'État et sous le contrôle du juge national, de s'opposer à ce que les motifs de sécurité publique d'une décision d'éloignement d'un citoyen de l'Union soient portés à la connaissance de ce dernier, que ce soit de façon détaillée ou sous la forme d'un résumé, dès lors que le droit procédural national comporte des techniques permettant de concilier, d'une part, les soucis légitimes de sécurité quant à la nature et aux sources de renseignements ayant été pris en considération pour l'adoption de la décision concernée et, d'autre part, la nécessité d'accorder à suffisance au justiciable le bénéfice des règles de procédure.

Il incombe au juge national, en application du principe de proportionnalité, de mobiliser tous les outils procéduraux dont il dispose afin d'adapter le niveau de divulgation des motifs de sécurité publique aux exigences relatives à la sûreté de l'État.