

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

23 novembre 2010 (*)

«Libre circulation des personnes – Directive 2004/38/CE – Articles 16, paragraphe 4, et 28, paragraphe 3, sous a) – Citoyen de l'Union, né et ayant résidé plus de 30 ans dans l'État membre d'accueil – Absences du territoire de l'État membre d'accueil – Condamnations pénales – Décision d'éloignement – Raisons impérieuses de sécurité publique»

Dans l'affaire C-145/09,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Allemagne), par décision du 9 avril 2009, parvenue à la Cour le 24 avril 2009, dans la procédure

Land Baden-Württemberg

contre

Panagiotis Tsakouridis,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, présidents de chambre, MM. A. Rosas, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen et M^{me} M. Berger, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 20 avril 2010,

considérant les observations présentées:

- pour le Land Baden-Württemberg, par M. M. Schenk, en qualité d'agent,
- pour M. Tsakouridis, par M^e K. Frank, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma, J. Möller et C. Blaschke, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement belge, par M^{me} L. Van den Broeck, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement danois, par M^{me} B. Weis Fogh, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement estonien, par M. L. Uibo, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement hongrois, par M^{me} R. Somssich, M. M. Fehér et M^{me} K. Veres, en

qualité d'agents,

- pour le gouvernement autrichien, par M. E. Riedl, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement polonais, par M. M. Dowgiewiczyk, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. L. Seeboruth et M^{me} I. Rao, en qualité d'agents, assistés de M^{me} K. Beal, barrister,
- pour la Commission européenne, par M^{mes} D. Maidani et S. Grünheid, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 juin 2010,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 16, paragraphe 4, et 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 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 rectificatifs JO L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Land Baden-Württemberg à M. Tsakouridis, de nationalité grecque, au sujet de la décision de ce Land constatant la perte du droit d'entrer et de séjourner de M. Tsakouridis sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne et d'une menace de décision d'éloignement à son encontre.

Le cadre juridique

La directive 2004/38

- 3 Le troisième considérant de la directive 2004/38 énonce:

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

«Des limitations à l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique sont permises par le traité. En vue de définir plus précisément les conditions et les garanties procédurales sous réserve desquelles les citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent se voir refuser le droit d'entrée sur le territoire ou en être éloignés, la présente directive devrait remplacer la directive 64/221/CEE du

Conseil du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique [(JO 56, p. 850), telle que modifiée par la directive 75/35/CEE du Conseil, du 17 décembre 1974 (JO 1975, L 14, p. 14)].»

5 Aux termes des vingt-troisième et vingt-quatrième considérants de la directive 2004/38:

«(23) L'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leur famille pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique constitue une mesure pouvant nuire gravement aux personnes qui, ayant fait usage des droits et libertés conférés par le traité (CE), se sont véritablement intégrées dans l'État membre d'accueil. Il convient dès lors de limiter la portée de ces mesures, sur la base du principe de proportionnalité, afin de tenir compte du degré d'intégration des personnes concernées, de la durée de leur séjour dans l'État membre d'accueil, de leur âge, de leur état de santé, de leur situation familiale et économique et de leurs liens avec leur pays d'origine.

(24) En conséquence, plus l'intégration des citoyens de l'Union et des membres de leur famille est forte dans l'État membre d'accueil et plus forte devrait être la protection contre l'éloignement. C'est uniquement dans des circonstances exceptionnelles, pour des motifs impérieux de sécurité publique, qu'une mesure d'éloignement peut être prise contre des citoyens de l'Union ayant séjourné pendant de longues années sur le territoire de l'État membre d'accueil, notamment lorsqu'ils y sont nés et y ont séjourné toute leur vie. En outre, de telles circonstances exceptionnelles devraient également s'appliquer aux mesures d'éloignement prises à l'encontre de mineurs, afin de protéger leurs liens avec leur famille, conformément à la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, du 20 novembre 1989.»

6 L'article 16 de cette directive dispose:

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

[...]

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

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

7 L'article 27, paragraphes 1 et 2, de ladite directive énonce:

«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.»

8 Aux termes de l'article 28 de la même directive:

«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.

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, 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.»

9 L'article 32, paragraphe 1, de la directive 2004/38 dispose:

«Les personnes faisant l'objet d'une décision d'interdiction du territoire pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique peuvent introduire une demande de levée de l'interdiction d'accès au territoire après un délai raisonnable, en fonction des circonstances, et en tout cas après trois ans à compter de l'exécution de la décision définitive d'interdiction qui a été valablement prise au sens du droit communautaire, en invoquant des moyens tendant à établir un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction du territoire à leur encontre.

L'État membre concerné se prononce sur cette demande dans un délai de six mois à compter de son introduction.»

La réglementation nationale

10 L'article 6 de la loi sur la libre circulation des citoyens de l'Union (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern), du 30 juillet 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), telle que modifiée par la loi portant modification de la loi sur la police fédérale et d'autres lois (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze), du 26 février 2008 (BGBl. 2008 I, p. 215, ci-après le «FreizügG/EU»), dispose:

«(1) Sans préjudice de l'article 5, paragraphe 5, la perte du droit visé à l'article 2, paragraphe 1, ne peut être constatée, l'attestation relative au droit de séjour de droit communautaire ou de séjour permanent confisquée et la carte de séjour ou de séjour permanent révoquée que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (articles 39, paragraphe 3, et 46, paragraphe 1, du traité). L'entrée sur le territoire peut également être refusée pour les motifs précités. Une raison de santé publique ne peut être constatée que si la maladie intervient au cours des trois mois après l'entrée.

(2) Une condamnation pénale ne suffit pas en soi pour justifier les décisions ou mesures visées au paragraphe 1. Seules les condamnations pénales non encore effacées du registre central peuvent être prises en considération, et uniquement dans la mesure où les circonstances qui les sous-tendent font apparaître un comportement personnel qui représente une menace réelle pour l'ordre public. Il doit s'agir d'une menace effective et suffisamment grave visant un intérêt fondamental de la société.

(3) Aux fins d'une décision en application du paragraphe 1, il faut particulièrement tenir compte de la durée du séjour de l'intéressé en Allemagne, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle en Allemagne et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.

(4) Une constatation en application du paragraphe 1 ne peut être effectuée, après acquisition d'un droit de séjour permanent, que pour des motifs graves.

(5) 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 au paragraphe 1 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 au 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 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.

[...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 M. Tsakouridis est né en Allemagne le 1^{er} mars 1978. En 1996, il y a obtenu un diplôme de fin d'études de l'enseignement secondaire. Depuis le mois d'octobre 2001, M. Tsakouridis dispose d'un permis de séjour illimité dans cet État membre. Du mois de mars 2004 à la mi-octobre de la même année, il a tenu un stand de crêpes sur l'île de Rhodes en Grèce. Ensuite, il est retourné en Allemagne où il a travaillé à partir du mois de décembre 2004. À la mi-octobre 2005, M. Tsakouridis s'est rendu sur l'île de Rhodes et y a repris l'exploitation du stand de crêpes. Le 22 novembre 2005, l'Amtsgericht Stuttgart a lancé un mandat d'arrêt international contre M. Tsakouridis. Le 19 novembre 2006, il a été arrêté à Rhodes, puis transféré en Allemagne le 19 mars 2007.

12 Les antécédents pénaux de M. Tsakouridis sont les suivants. L'Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt l'a condamné au paiement de plusieurs amendes, à savoir le 14 octobre 1998 du chef de détention d'un objet interdit, le 15 juin 1999 pour coups et blessures graves et le 8 février 2000 du chef de coups et blessures volontaires et contrainte. En outre, l'Amtsgericht Stuttgart a condamné M.

Tsakouridis le 5 septembre 2002 au paiement d'une amende pour contrainte et coups et blessures volontaires. Enfin, M. Tsakouridis a été condamné le 28 août 2007 par le Landgericht Stuttgart du chef de commerce illégal en bande organisée de stupéfiants en grandes quantités, à huit reprises, à une peine de six ans et six mois d'emprisonnement.

- 13 Par décision du 19 août 2008, le Regierungspräsidium Stuttgart, après avoir entendu M. Tsakouridis, a constaté la perte de son droit d'entrer et de séjourner sur le territoire allemand et lui a fait savoir qu'il était susceptible de faire l'objet d'une mesure d'éloignement vers la Grèce sans fixer de délai pour un départ volontaire. À titre de motivation, le Regierungspräsidium Stuttgart relève que, par l'arrêt du Landgericht Stuttgart du 28 août 2007, le seuil de cinq ans d'emprisonnement a été dépassé, de sorte que les mesures en cause sont justifiées pour des «raisons impérieuses de sécurité publique», au sens de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 et de l'article 6, paragraphe 5, du FreizügG/EU.
- 14 Selon le Regierungspräsidium Stuttgart, le comportement personnel de M. Tsakouridis représente une menace réelle pour l'ordre public. Les délits qu'il a commis en matière de trafic de stupéfiants seraient très graves et il existerait un risque concret de récidive. M. Tsakouridis aurait manifestement été disposé à participer pour des motifs financiers au commerce illégal de stupéfiants. Il aurait été indifférent aux problèmes causés par ce commerce pour les personnes dépendantes de la drogue et la société en général. Il existerait un intérêt fondamental de la société à combattre efficacement la criminalité liée au trafic de stupéfiants, particulièrement nuisible du point de vue social, par tous les moyens disponibles.
- 15 Le Regierungspräsidium Stuttgart observe par ailleurs que M. Tsakouridis n'avait pas l'intention ou n'était pas en mesure de respecter l'ordre juridique existant. Il aurait commis des délits avec une intention criminelle très élevée. Un comportement éventuellement irréprochable dans l'exécution de sa peine ne permettrait pas de conclure à l'absence d'un risque de récidive. Puisque les conditions d'application de l'article 6 du FreizügG/EU seraient remplies, la décision relèverait du pouvoir d'appréciation des autorités. L'intérêt personnel de M. Tsakouridis à ne pas perdre son droit d'entrée et de séjour en raison de la durée de son long séjour régulier en Allemagne ne l'emporterait pas sur l'intérêt public prédominant de lutte contre la criminalité liée au trafic de stupéfiants. La probabilité qu'il commette à nouveau de tels délits serait très élevée.
- 16 Selon le Regierungspräsidium Stuttgart, étant donné que, au cours des dernières années, M. Tsakouridis a passé plusieurs mois sur le territoire de son État membre d'origine, il ne faut pas s'attendre à ce qu'il y rencontre des difficultés d'intégration, après son éloignement du territoire allemand. Le risque de récidive justifierait également l'atteinte à son droit de libre accès, en tant que citoyen de l'Union, au marché du travail allemand. Il n'existerait pas de moyen moins contraignant ni aussi approprié que les mesures ordonnées et celles-ci ne porteraient pas atteinte à des moyens d'existence économiques déjà établis.
- 17 Compte tenu de la gravité des délits constatés, l'atteinte à la vie privée et familiale de M. Tsakouridis serait justifiée dans l'intérêt supérieur de la protection de l'ordre public et de la prévention d'autres délits, au sens de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, sans que puissent être distingués des intérêts privés et familiaux équivalents qui commanderaient de renoncer à la mesure d'éloignement pour des motifs de proportionnalité.
- 18 Le 17 septembre 2008, M. Tsakouridis a introduit un recours à l'encontre de la décision du Regierungspräsidium Stuttgart du 19 août 2008 devant le Verwaltungsgericht Stuttgart, en invoquant le fait que la majeure partie de sa famille vit en Allemagne. En outre, il ressortirait de l'arrêt du

Landgericht Stuttgart du 28 août 2007 qu'il n'était qu'un membre subalterne de la bande organisée. Étant donné qu'il a été élevé en Allemagne et qu'il y a suivi une formation scolaire, il n'y aurait pas de danger au sens de l'article 6, paragraphe 1, du FreizügG/EU. De même, il entretiendrait des rapports étroits avec son père, qui vit en Allemagne et qui lui rend régulièrement visite en prison. Il se serait présenté volontairement à la police, ce qui démontrerait qu'il ne présente plus un danger pour l'ordre public après avoir purgé sa peine, de sorte que la constatation de la déchéance de son droit d'entrer et de séjourner sur le territoire allemand serait disproportionnée. Enfin, sa mère, qui séjournerait actuellement auprès de sa fille en Australie, reviendrait séjourner définitivement auprès de son époux en Allemagne au printemps de l'année 2009.

19 Par arrêt du 24 novembre 2008, le Verwaltungsgericht Stuttgart a annulé la décision du Regierungspräsidium Stuttgart du 19 août 2008. Selon ladite juridiction, une condamnation pénale ne suffit pas en soi pour fonder la déchéance du droit d'entrer et de séjourner d'un citoyen de l'Union, déchéance qui suppose un risque grave, effectif et suffisant qui menace un intérêt fondamental de la société au sens de l'article 6, paragraphe 2, du FreizügG/EU. À cela s'ajoute que, dans le cadre de la transposition de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38, une déchéance du droit d'entrer et de séjourner en application de l'article 6, paragraphe 1, du FreizügG/EU ne peut être constatée dans un cas comme celui de M. Tsakouridis, ayant séjourné plus de dix ans sur le territoire allemand, qu'en présence de raisons impérieuses de sécurité publique, ainsi qu'il résulte de l'article 6, paragraphe 5, première phrase, de ladite loi. À cet égard, le Verwaltungsgericht Stuttgart relève que M. Tsakouridis n'a pas perdu son droit de séjour permanent en raison de ses séjours sur l'île de Rhodes, alors que ledit article 6, paragraphe 5, première phrase, n'exige pas un séjour ininterrompu au cours des dix dernières années sur le territoire allemand.

20 Le Verwaltungsgericht Stuttgart a jugé qu'il n'y avait pas de «raisons impérieuses de sécurité publique», au sens de l'article 6, paragraphe 5, dernière phrase, du FreizügG/EU, justifiant une mesure d'éloignement. La sécurité publique n'engloberait que la seule sécurité intérieure et extérieure d'un État membre, partant, elle serait plus étroite que la notion d'ordre public qui engloberait également l'ordre pénal interne. Le dépassement de la peine minimale énoncée à l'article 6, paragraphe 5, dernière phrase, du FreizügG/EU ne permettrait pas de conclure à l'existence de raisons impérieuses de sécurité publique aux fins d'une mesure d'éloignement. M. Tsakouridis représenterait, le cas échéant, un danger important pour l'ordre public, mais en aucun cas l'existence de l'État et de ses institutions ou la survie de la population ne seraient en cause. De tels éléments n'auraient pas non plus été invoqués par le Regierungspräsidium Stuttgart.

21 Saisi d'un appel contre l'arrêt du Verwaltungsgericht Stuttgart du 24 novembre 2008, 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 motifs impérieux de sécurité extérieure et intérieure de l'État membre peuvent justifier une mesure 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?

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 la directive 2004/38: 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 d'accueil dans le cadre de poursuites pénales 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?»

Sur les questions préjudicielles

Sur les deuxième à quatrième questions

- 22 Par ses deuxième à quatrième questions, qu'il y a lieu d'examiner d'abord, la juridiction de renvoi demande, en substance, dans quelle mesure des absences du territoire de l'État membre d'accueil pendant la période visée à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, à savoir au cours des dix années précédant la décision d'éloignement de l'intéressé, empêchent ce dernier de bénéficier de la protection renforcée prévue à cette disposition.
- 23 Selon la jurisprudence de la Cour, la directive 2004/38 vise à faciliter l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres qui est conféré directement aux citoyens de l'Union par le traité et elle a notamment pour objet de renforcer ledit droit, de sorte que lesdits citoyens ne sauraient tirer moins de droits de cette directive que des actes de droit dérivé qu'elle modifie ou abroge (voir arrêts du 25 juillet 2008, *Metock e.a.*, C-127/08, Rec. p. I-6241, points 59 et 82, ainsi que du 7 octobre 2010, *Lassal*, C-162/09, non encore publié au Recueil, point 30).
- 24 Il ressort du vingt-troisième considérant de la directive 2004/38 que l'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leur famille pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique peut nuire gravement aux personnes qui, ayant fait usage des droits et des libertés conférés par le traité, se sont véritablement intégrées dans l'État membre d'accueil.
- 25 C'est pour cette raison que, ainsi qu'il ressort du vingt-quatrième considérant de la directive 2004/38, celle-ci met en place un régime de protection à l'encontre des mesures d'éloignement qui est fondé sur le degré d'intégration des personnes concernées dans l'État membre d'accueil, de sorte que plus l'intégration des citoyens de l'Union et des membres de leur famille est forte dans l'État membre d'accueil et plus forte devrait être la protection de ceux-ci contre l'éloignement.
- 26 Dans cette perspective, l'article 28, paragraphe 1, de ladite directive énonce, dans des termes généraux, que, 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.
- 27 Selon le paragraphe 2 dudit article, un citoyen de l'Union ou les membres de sa famille, quelle que soit leur nationalité, qui ont acquis un droit de séjour permanent sur le territoire de l'État membre d'accueil en application de l'article 16 de la même directive, ne peuvent pas faire l'objet d'une décision d'éloignement du territoire «sauf pour des motifs graves d'ordre public ou de sécurité

publique».

- 28 S'agissant des citoyens de l'Union ayant séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes, l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38 renforce considérablement la protection contre les mesures d'éloignement en énonçant qu'une telle mesure ne peut être prise, à moins que la décision ne se fonde sur des «raisons impérieuses de sécurité publique définies par les États membres».
- 29 Or, l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, tout en soumettant le bénéfice de la protection renforcée à la présence de l'intéressé sur le territoire de l'État membre concerné pendant une période de dix ans précédant la mesure d'éloignement, est muet quant aux circonstances pouvant entraîner l'interruption de la période de séjour de dix ans aux fins de l'acquisition du droit à la protection renforcée contre l'éloignement prévue à cette disposition.
- 30 En partant de la prémisse selon laquelle, à l'image du droit de séjour permanent, la protection renforcée est acquise après un séjour d'une certaine durée dans l'État membre d'accueil et qu'elle peut, par la suite, être perdue, la juridiction de renvoi estime envisageable d'appliquer par analogie les critères prévus à l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2004/38.
- 31 S'il est certes vrai que les vingt-troisième et vingt-quatrième considérants de la directive 2004/38 énoncent une protection particulière pour les personnes qui sont véritablement intégrées dans l'État membre d'accueil, notamment lorsqu'elles y sont nées et y ont séjourné toute leur vie, il n'en demeure pas moins que, vu le libellé de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38, le critère déterminant réside dans la question de savoir si le citoyen de l'Union a séjourné dans cet État membre pendant les dix années qui précèdent la décision d'éloignement.
- 32 S'agissant de la question de savoir dans quelle mesure des absences du territoire de l'État membre d'accueil pendant la période visée à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, à savoir au cours des dix années précédant la décision d'éloignement de l'intéressé, empêchent ce dernier de bénéficier de la protection renforcée, il y a lieu d'effectuer une appréciation globale de la situation de l'intéressé chaque fois au moment précis où se pose la question de l'éloignement.
- 33 Les autorités nationales chargées de l'application de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38 sont tenues de prendre en considération la totalité des aspects pertinents dans chaque cas d'espèce, notamment la durée de chacune des absences de l'intéressé de l'État membre d'accueil, la durée cumulée et la fréquence de ces absences ainsi que les raisons qui ont guidé l'intéressé lorsqu'il a quitté cet État membre. Il importe, en effet, de vérifier si les absences en question impliquent le déplacement vers un autre État du centre des intérêts personnels, familiaux ou professionnels de l'intéressé.
- 34 La circonstance que l'intéressé a fait l'objet d'un retour forcé dans l'État membre d'accueil afin d'y purger une peine d'emprisonnement et le temps passé en détention peuvent, ensemble avec les éléments énumérés au point précédent, être pris en compte lors de l'appréciation globale exigée pour déterminer si les liens d'intégration tissés précédemment avec l'État membre d'accueil ont été rompus.
- 35 Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si tel est le cas au principal. Si celle-ci devait arriver à la conclusion que les absences de M. Tsakouridis du territoire de l'État membre d'accueil ne sont pas de nature à l'empêcher de bénéficier de la protection renforcée, elle devrait ensuite examiner si la décision d'éloignement se fonde sur des raisons impérieuses de sécurité publique au sens de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38.

- 36 Il convient de rappeler que, afin d'apporter au juge national une réponse utile lui permettant de trancher le litige dont il est saisi, la Cour peut être amenée à prendre en considération des normes de droit de l'Union auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans ses questions préjudicielles (voir, en ce sens, arrêt du 8 novembre 2007, Gintec, C-374/05, Rec. p. I-9517, point 48).
- 37 Dans l'hypothèse où il serait conclu qu'une personne se trouvant dans la situation de M. Tsakouridis, qui a acquis un droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil, ne remplit pas la condition de séjour énoncée à l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38, une mesure d'éloignement pourrait, le cas échéant, être justifiée en présence de «motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique», ainsi que le prévoit l'article 28, paragraphe 2, de la directive 2004/38.
- 38 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre aux deuxième à quatrième questions que l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que, afin de déterminer si un citoyen de l'Union a séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années qui précèdent la décision d'éloignement, critère déterminant pour l'octroi de la protection renforcée que cette disposition accorde, il doit être tenu compte de la totalité des aspects pertinents dans chaque cas d'espèce, notamment la durée de chacune des absences de l'intéressé de l'État membre d'accueil, la durée cumulée et la fréquence de ces absences ainsi que les raisons qui ont guidé l'intéressé lorsqu'il a quitté cet État membre et qui sont susceptibles d'établir si ces absences impliquent ou non le déplacement vers un autre État du centre de ses intérêts personnels, familiaux ou professionnels.

Sur la première question

- 39 Vu la réponse apportée aux deuxième à quatrième questions, il y a lieu de comprendre la première question en ce sens que la juridiction de renvoi souhaite savoir, en substance, si et dans quelle mesure la criminalité liée au trafic de stupéfiants en bande organisée est susceptible de relever de la notion de «raisons impérieuses de sécurité publique», pour le cas où cette juridiction conclut que le citoyen de l'Union concerné bénéficie de la protection de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38, ou de la notion de «motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique», pour le cas où elle conclut que ledit citoyen bénéficie de la protection de l'article 28, paragraphe 2, de cette directive.
- 40 Il résulte du libellé de l'article 28 de la directive 2004/38 ainsi que de l'économie de cette disposition, tels que rappelés aux points 24 à 28 du présent arrêt, que, en soumettant toute mesure d'éloignement dans les hypothèses envisagées à l'article 28, paragraphe 3, de cette directive 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 vingt-quatrième considérant de ladite directive.
- 41 En effet, la notion de «raisons impérieuses de sécurité publique» suppose non seulement l'existence d'une atteinte à la sécurité publique, mais, en outre, qu'une telle atteinte présente un degré de gravité particulièrement élevé, reflété par l'emploi de l'expression «raisons impérieuses».
- 42 C'est dans ce contexte qu'il convient d'interpréter également la notion de «sécurité publique» figurant à l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38.
- 43 En matière de sécurité publique, la Cour a jugé que celle-ci couvre à la fois la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure (voir, notamment, arrêts du 26 octobre 1999, Sirdar, C-273/97, Rec. p. I-7403, point 17; du 11 janvier 2000, Kreil, C-285/98, Rec. p. I-69, point 17; du

13 juillet 2000, Albore, C-423/98, Rec. p. I-5965, point 18, et du 11 mars 2003, Dory, C-186/01, Rec. p. I-2479, point 32).

- 44 La Cour a également jugé que l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires, peuvent affecter la sécurité publique (voir, notamment, arrêts du 10 juillet 1984, Campus Oil e.a, 72/83, Rec. p. 2727, points 34 et 35; du 17 octobre 1995, Werner, C-70/94, Rec. p. I-3189, point 27; Albore, précité, point 22, ainsi que du 25 octobre 2001, Commission/Grèce, C-398/98, Rec. p. I-7915, point 29).
- 45 Il n'en résulte pas pour autant que des objectifs tels que la lutte contre la criminalité liée au trafic de stupéfiants en bande organisée seraient nécessairement exclus de ladite notion.
- 46 Le trafic de stupéfiants en bande organisée constitue une criminalité diffuse, dotée de moyens économiques et opérationnels impressionnants et ayant très souvent des connexions transnationales. Au regard des effets dévastateurs de la criminalité liée à ce trafic, la décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil, du 25 octobre 2004, concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue (JO L 335, p. 8), énonce, à son premier considérant, que le trafic de drogue représente une menace pour la santé, la sécurité et la qualité de la vie des citoyens de l'Union ainsi que pour l'économie légale, la stabilité et la sécurité des États membres.
- 47 En effet, la toxicomanie constituant un fléau pour l'individu et un danger économique et social pour l'humanité (voir en ce sens, notamment, arrêt du 26 octobre 1982, Wolf, 221/81, Rec. p. 3681, point 9, ainsi que Cour eur. D. H., arrêt Aoulmi c. France du 17 janvier 2006, § 86), le trafic de stupéfiants en bande organisée pourrait présenter un niveau d'intensité de nature à menacer directement la tranquillité et la sécurité physique de la population dans son ensemble ou d'une grande partie de celle-ci.
- 48 Il y a lieu d'ajouter que l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38 souligne que le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle et actuelle pour un intérêt fondamental de la société ou de l'État membre concerné, que l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver des mesures d'ordre public ou de sécurité publique et que des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues.
- 49 Par conséquent, une mesure d'éloignement doit être fondée sur un examen individuel du cas d'espèce (voir, notamment, arrêt Metock e.a., précité, point 74) 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'accueil.
- 50 Lors de l'application de la directive 2004/38, il convient de mettre en balance plus particulièrement, d'une part, le caractère exceptionnel de la menace d'atteinte à la sécurité publique en raison du comportement personnel de la personne concernée, évaluée, le cas échéant, à l'époque à laquelle interviendra la décision d'éloignement (voir, notamment, arrêt du 29 avril 2004, Orfanopoulos et

Oliveri, C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257, points 77 à 79), à l'aune notamment des peines encourues et de celles retenues, du degré d'implication dans l'activité criminelle, de l'ampleur du préjudice et, le cas échéant, de la tendance à la récidive (voir en ce sens, notamment, arrêt du 27 octobre 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999, point 29), avec, d'autre part, le risque de compromettre la réinsertion sociale du citoyen de l'Union dans l'État où il est véritablement intégré, laquelle est dans l'intérêt non seulement de ce dernier, mais également de l'Union européenne en général, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 95 de ses conclusions.

- 51 La peine prononcée doit être prise en compte en tant qu'élément de cet ensemble de facteurs. Une condamnation à une peine de cinq ans ne saurait déclencher une décision d'éloignement, tel qu'il est prévu dans la réglementation nationale, sans tenir compte des éléments décrits au point précédent, ce qu'il appartient au juge national de vérifier.
- 52 Dans le cadre de cette évaluation, il doit être tenu compte des droits fondamentaux dont la Cour assure le respect, dans la mesure où des motifs d'intérêt général ne sauraient être invoqués pour justifier une mesure nationale qui est de nature à entraver l'exercice de la libre circulation des personnes que lorsque la mesure en question tient compte de tels droits (voir, notamment, arrêt Orfanopoulos et Oliveri, précité, points 97 à 99), et en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale tel qu'il est énoncé à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (voir, notamment, arrêt du 5 octobre 2010, McB., C-400/10 PPU, non encore publié au Recueil, point 53, et Cour eur. D. H., arrêt Maslov c. Autriche [GC] du 23 juin 2008, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, § 61 et suivants).
- 53 Pour apprécier si l'ingérence envisagée est proportionnée au but légitime poursuivi, en l'occurrence la protection de la sécurité publique, il convient de prendre en compte notamment la nature et la gravité de l'infraction commise, la durée du séjour de l'intéressé dans l'État membre d'accueil, la période qui s'est écoulée depuis la perpétration de l'infraction et la conduite de l'intéressé pendant cette période ainsi que la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec l'État membre d'accueil. S'agissant d'un citoyen de l'Union ayant passé légalement la majeure partie, sinon l'intégralité, de son enfance et de sa jeunesse dans l'État membre d'accueil, il y aurait lieu d'avancer de très solides raisons pour justifier la mesure d'éloignement (voir en ce sens, notamment, arrêt Maslov c. Autriche, précité, § 71 à 75).
- 54 En tout état de cause, la Cour ayant jugé qu'un État membre peut, afin de préserver l'ordre public, considérer que l'usage de stupéfiants constitue un danger pour la société de nature à justifier des mesures spéciales à l'encontre des étrangers qui enfreignent la législation sur les stupéfiants (voir arrêts du 19 janvier 1999, Calfa, C-348/96, Rec. p. I-11, point 22, ainsi que Orfanopoulos et Oliveri, précité, point 67), il convient de conclure que le trafic de stupéfiants en bande organisée relève, à plus forte raison, de la notion d'«ordre public», telle que visée à l'article 28, paragraphe 2, de la directive 2004/38.
- 55 Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, en prenant en considération l'ensemble des éléments susmentionnés, si le comportement de M. Tsakouridis relève des «motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique», au sens de l'article 28, paragraphe 2, de la directive 2004/38, ou des «raisons impérieuses de sécurité publique», au sens de l'article 28, paragraphe 3, de celle-ci, et si la mesure d'éloignement envisagée respecte les conditions précitées.
- 56 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que, pour le cas où la juridiction de renvoi conclut que le citoyen de l'Union concerné bénéficie de la protection de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38, cette disposition doit être

interprétée en ce sens que la lutte contre la criminalité liée au trafic de stupéfiants en bande organisée est susceptible de relever de la notion de «raisons impérieuses de sécurité publique» pouvant justifier une mesure d'éloignement d'un citoyen de l'Union ayant séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes. Pour le cas où la juridiction de renvoi conclut que le citoyen de l'Union concerné bénéficie de la protection de l'article 28, paragraphe 2, de la directive 2004/38, cette disposition doit être interprétée en ce sens que la lutte contre la criminalité liée au trafic de stupéfiants en bande organisée relève de la notion des «motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique».

Sur les dépens

- 57 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

- 1) **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 membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doit être interprété en ce sens que, afin de déterminer si un citoyen de l'Union a séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années qui précèdent la décision d'éloignement, critère déterminant pour l'octroi de la protection renforcée que cette disposition accorde, il doit être tenu compte de la totalité des aspects pertinents dans chaque cas d'espèce, notamment la durée de chacune des absences de l'intéressé de l'État membre d'accueil, la durée cumulée et la fréquence de ces absences ainsi que les raisons qui ont guidé l'intéressé lorsqu'il a quitté cet État membre et qui sont susceptibles d'établir si ces absences impliquent ou non le déplacement vers un autre État du centre de ses intérêts personnels, familiaux ou professionnels.**
- 2) **Pour le cas où la juridiction de renvoi conclut que le citoyen de l'Union concerné bénéficie de la protection de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38, cette disposition doit être interprétée en ce sens que la lutte contre la criminalité liée au trafic de stupéfiants en bande organisée est susceptible de relever de la notion de «raisons impérieuses de sécurité publique» pouvant justifier une mesure d'éloignement d'un citoyen de l'Union ayant séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes. Pour le cas où la juridiction de renvoi conclut que le citoyen de l'Union concerné bénéficie de la protection de l'article 28, paragraphe 2, de la directive 2004/38, cette disposition doit être interprétée en ce sens que la lutte contre la criminalité liée au trafic de stupéfiants en bande organisée relève de la notion des «motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique».**

Signatures

[**](#) Langue de procédure: l'allemand.