La Cour de justice précise les conditions de bénéfice de la protection renforcée contre l'éloignement

Mathieu Rouy

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/4613>

DOI: 10.4000/revdh.4613

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Mathieu Rouy, « La Cour de justice précise les conditions de bénéfice de la protection renforcée contre l'éloignement », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 25 August 2018, connection on 20 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4613> ; DOI : 10.4000/revdh.4613

This text was automatically generated on 20 April 2019.

Tous droits réservés

La Cour de justice précise les conditions de bénéfice de la protection renforcée contre l'éloignement

Mathieu Rouy

- 1 Un citoyen de l'Union emprisonné dans son État membre d'accueil peut-il bénéficier de la protection renforcée contre l'éloignement prévue à l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38 ? Telle était, en substance, la question à laquelle la Grande Chambre se devait de répondre dans ces deux affaires.
- 2 En l'espèce, dans la première affaire, M. B. était un ressortissant né en Grèce. Enfant, il déménage en Allemagne avec sa mère, et réside alors continuellement sur le territoire de cet État, lui permettant d'acquérir un droit de séjour permanent. En 2013, il est condamné à une peine d'emprisonnement de cinq ans et huit mois après avoir attaqué une salle de jeux d'arcade pour obtenir de l'argent. L'administration allemande constate alors la perte du droit d'entrée et de séjour de M. B. en Allemagne et lui ordonne de quitter son territoire national. M. B. conteste cette décision estimant bénéficier de la protection renforcée maximale contre l'éloignement, celui-ci séjournant en Allemagne depuis son enfance.
- 3 La seconde affaire concerne un ressortissant italien, M. Vomero, qui vit au Royaume-Uni depuis 1985. Après avoir emménagé avec M. Mitchell, il le tue en 2001, et est condamné à huit ans de prison pour homicide. Il est libéré en 2006. L'administration britannique décide de l'éloigner par une décision du 23 mars 2007. M. Vomero est détenu en vue de son éloignement jusqu'en décembre 2007. Il agit alors en justice à l'encontre de cette mesure d'expulsion, se prévalant de la protection renforcée contre l'éloignement.
- 4 La directive 2004/38 pose différentes protections face à l'éloignement pour le citoyen de l'Union. Ainsi, l'article 27 de ce texte prévoit qu'un citoyen ne peut être éloigné que pour des motifs d'ordre public et de sécurité publique. L'article 28, paragraphe 2, dispose qu'un citoyen disposant d'un droit de séjour permanent ne peut être éloigné que pour des

motifs *graves* d'ordre public ou de sécurité publique. Enfin, selon le paragraphe 3 de ce même article, un État membre désireux d'éloigner un citoyen de l'Union, ayant résidé sur son territoire pendant une période de dix ans précédant la décision d'éloignement, ne le pourra que pour des raisons *impérieuses* de sécurité publique.

- 5 Ces deux affaires étaient l'occasion pour la Cour de justice de préciser sa jurisprudence sur le bénéfice de la protection renforcée maximale contre l'éloignement prévue par l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38, et sur l'impact des mesures d'emprisonnement sur une telle protection.
- 6 Rappelons que la sensibilité du domaine, tant pour les États membres, désireux de protéger leur ordre et leur sécurité publics, que pour le citoyen, potentiellement éloigné de l'État dans lequel il réside et au sein duquel il a pu tisser des liens, rend la jurisprudence de la Cour de Luxembourg primordiale. De même, l'interprétation des conditions de cet article est essentielle dans la mesure où la protection renforcée maximale contre l'éloignement limite les motifs d'expulsion aux seules « raisons *impérieuses* de sécurité publique ». Or, une telle notion est, selon la Cour de justice, « considérablement plus stricte »¹ que les « motifs *graves* d'ordre public et de sécurité publique » envisagés au paragraphe 2 de l'article 28. Témoignent d'ailleurs de cette importance les nombreuses questions préjudicielles posées par chacun des deux juges nationaux dans ces deux affaires. Confirmant, en grande partie, la vision de son Avocat général M. Szpunar, la Cour de justice rend un arrêt en demi-teinte, se livrant à une interprétation restrictive de l'accès à la protection renforcée maximale contre l'éloignement (I). Elle semble, toutefois légèrement, encadrer l'appréciation des États membres s'agissant des mesures d'éloignement à l'encontre des citoyens européens (II).

I/ - Un accès toujours strict à la protection renforcée maximale contre l'éloignement

- 7 La Cour de justice fait preuve d'une interprétation rigoureuse s'agissant de l'accès à la protection renforcée contre l'éloignement. En effet, si la période des dix années doit s'apprécier à rebours à partir de la décision d'éloignement (B), la Cour estime, de plus, que l'accès à la protection renforcée n'est possible qu'après la possession du droit de séjour permanent (A).

A/ - L'absence d'accès direct à la protection renforcée maximale : la nécessaire possession préalable d'un droit de séjour permanent

- 8 En réponse à la première question préjudicielle dans l'affaire *Vomero*, la Cour de justice va confirmer la vision de son Avocat général estimant que la possession d'un droit de séjour permanent est un préalable nécessaire à la possession de la protection renforcée contre l'éloignement de l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38. La Cour de justice procède à une étude systémique du texte, tentant de donner une cohérence générale aux différents droits reconnus par la directive².
- 9 En premier lieu, la Cour de justice rappelle, en visant le préambule de la directive 2004/38, que le régime de protection contre l'éloignement « est fondé sur le degré d'intégration des personnes » au sein de l'État dans lequel il séjourne, si bien que « plus l'intégration des citoyens de l'Union et des membres de sa famille dans cet État

membre est forte, plus les garanties dont jouissent ceux-ci contre l'éloignement sont importantes » (point 44).

- 10 Une telle interprétation n'est pas nouvelle puisque la Cour rappelle ainsi sa jurisprudence *Tsakouridis*³. Néanmoins, le juge va plus loin. Au vu de cette protection graduelle, le bénéfice par le citoyen de l'article 28, paragraphe 3, ne s'entend » que pour autant qu'il satisfait, au préalable, à la condition d'octroi du bénéfice de la protection visée à l'article 28, paragraphe 2, de ladite directive » (point 49), à savoir la possession d'un droit de séjour permanent.
- 11 La Cour de justice confirme son raisonnement à l'aide d'une étude du contexte au sein duquel l'article 28 de la directive s'inscrit. Elle estime alors que la solution inverse serait incohérente au regard des règles applicables en matière de séjour. En effet, à la différence du citoyen disposant d'un droit de séjour permanent, le ressortissant fondant son séjour sur l'article 7 de la directive peut être éloigné « lorsqu'il devient une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale dudit État membre » (point 55). Or, un citoyen « susceptible de pouvoir faire l'objet de mesures d'éloignement s'il devient une telle charge déraisonnable, ne saurait, dans le même temps, être bénéficiaire de la protection considérablement renforcée » (point 56).
- 12 En outre, le juge relève une éventuelle contradiction au regard des conditions d'accès au droit de séjour permanent. Ainsi, « un citoyen de l'Union qui n'a pas acquis le droit de séjourner de manière permanente dans l'État membre d'accueil faute d'avoir satisfait à ces conditions (...) ne saurait, à plus forte raison, bénéficier du niveau de protection considérablement renforcé contre l'éloignement » (point 60).
- 13 Si la solution de la Cour apparaît cohérente au regard du système général de la directive, elle s'éloigne de la lettre de la directive qui ne prévoit qu'une condition unique de séjour de dix ans. De même, elle apparaît problématique au regard des conditions rigoureuses d'obtention du droit de séjour permanent. En effet, bien que l'obtention d'un tel droit ne soit soumise qu'à une condition unique de séjour légal et ininterrompu de cinq années dans l'État d'accueil, la Cour estime que le séjour dit « légal » doit se comprendre comme devant être conforme aux exigences de la directive, et comme se fondant sur des facteurs spatiaux et temporels mais également qualitatifs, relatifs au degré d'intégration du citoyen dans l'État d'accueil⁴. Le juge a également estimé, dans un arrêt critiqué⁵, qu'un citoyen ne pouvait se prévaloir des périodes d'emprisonnement pour justifier du bénéfice du droit de séjour permanent, et de manière encore plus controversée, que toute incarcération avait pour effet d'interrompre le séjour du ressortissant et d'empêcher tout cumul des périodes de séjour précédant et suivant l'emprisonnement, dans la mesure où l'emprisonnement avait pour effet de rompre le lien d'intégration entre l'État et l'individu.
- 14 Ainsi, la Cour de justice consacre l'absence de bénéfice direct de la protection renforcée contre l'éloignement. Cette vision rigoureuse de l'accès à la protection renforcée est confirmée par l'absence de droit à la protection renforcée.

B/ - L'absence de droit à la protection renforcée maximale : le calcul à rebours de la condition de séjour de plus de 10 ans

- 15 La Cour de justice était ensuite interrogée sur la méthode de calcul de la période permettant d'obtenir le bénéfice d'une telle protection renforcée. Il convient de rappeler

que l'article 28, paragraphe 3, du texte prévoit qu'un éloignement ne peut être fondé que sur des raisons impérieuses de sécurité publique, dès lors que le citoyen a résidé les dix années précédentes au sein de l'État d'accueil. Néanmoins, le texte reste muet quant au mode de calcul de cette période.

- 16 La Cour estime que si la protection renforcée a pour but d'accorder une protection particulière pour les personnes intégrées dans l'État membre d'accueil⁶, il n'en demeure pas moins que le critère principal reste celui d'avoir « séjourné dans cet État membre pendant les dix années qui précèdent la décision d'éloignement » (point 64).
- 17 Le raisonnement du juge s'appuie alors sur sa jurisprudence *M.G.*⁷ selon laquelle une telle période « doit être calculée à rebours, à partir de la date de la décision d'éloignement de cette personne » (point 65), et non à partir de l'entrée sur le territoire de l'État d'accueil. L'Avocat général allait même plus loin, estimant que la protection renforcée n'est pas un droit reconnu au citoyen. Ainsi, la période des dix années se devait d'être calculée à rebours et non pas depuis le départ du séjour, au contraire du calcul des cinq années dans le cadre du droit de séjour permanent. En effet, selon lui, la protection contre l'éloignement « ne constitue pas un droit qui, une fois acquis, produirait des effets durables qui seraient indépendants de la question de l'éloignement », dès lors la condition de durée « doit être apprécié[e] à chaque fois que se pose la question de l'éloignement » (point 65 des conclusions).
- 18 Si la Cour de justice n'affirme pas explicitement l'idée d'absence de droit à la protection renforcée, elle la confirme implicitement reprenant la solution de son Avocat général. Bien que conforme à la lettre de l'article 28 de la directive 2004/38, cette solution apparaît dommageable pour le droit des citoyens de l'Union. En effet, alors que l'un des objectifs de la directive 2004/38 est de limiter au strict nécessaire les éloignements de citoyens intégrés dans leur société d'accueil, notamment en mettant en œuvre une protection graduelle et proportionnelle au degré d'intégration du citoyen au sein de l'État d'accueil, la Cour fait ici prévaloir une logique fondée sur une perspective « mathématique »⁸ de l'accès à la protection renforcée contre l'éloignement, au détriment d'une évaluation plus individualisée.
- 19 Ainsi, la Cour ne tient pas compte des controverses que la solution *M. G.* avait suscitées en doctrine et confirme sa vision rigoureuse de l'accès à la protection contre l'éloignement⁹. Un tel mode de calcul apparaît d'autant plus rigoureux au regard de la position de la Cour s'agissant des peines d'emprisonnement et de leur impact sur la continuité du séjour, comme en témoignent les arrêts controversés *Onuekwere* et *M.G.* De ce fait si la règle du calcul à rebours « paraît technique, combinée avec celle qui veut que l'emprisonnement interrompt le séjour, elles privent la disposition protectrice d'une grande part de son effet utile »¹⁰. On ne peut que regretter le fait que « l'Européen migrant n'a jamais aucun "droit acquis" à une protection renforcée contre l'éloignement »¹¹.
- 20 La Cour de justice semble, néanmoins, nuancer sa position en accordant d'importantes protections au citoyen de l'Union, rappelant l'encadrement de la marge d'appréciation des États membres dans le cadre de l'éloignement des citoyens de l'Union.

II/ - Un encadrement léger mais nécessaire de la marge d'appréciation des États membres dans l'éloignement des citoyens de l'Union

- 21 La Cour paraît quelque peu infléchir son positionnement en encadrant légèrement mais de façon louable la marge d'appréciation des États membres dans le cadre de l'éloignement d'un citoyen de l'Union. Ainsi, le juge considère que l'emprisonnement ne prive pas automatiquement du bénéfice de la protection renforcée (A), et rappelle qu'il est nécessaire pour les autorités nationales de réévaluer la nécessité de l'expulsion en cas d'exécution tardive de la mesure d'éloignement (B).

A/ - Une précision bienvenue : l'absence de privation automatique de la protection renforcée en raison de l'emprisonnement

- 22 Si le principe selon lequel la « période de séjour de dix années doit, en principe, être continue » (point 66) est rappelé, la Cour a admis que certaines absences ne sont pas nécessairement de nature à interrompre la continuité de ce séjour. En effet, depuis l'arrêt *Tsakouridis*, le juge de l'Union estime que les autorités nationales se doivent d'effectuer une appréciation globale afin de déterminer « si les absences en question impliquent le déplacement vers un autre État du centre des intérêts personnels, familiaux ou professionnels de l'intéressé » (point 69).
- 23 Pour autant, la Cour de justice a pu être critiquée pour sa position rigoureuse entreprise dans l'arrêt *M. G.* dans lequel elle avait jugé que des périodes d'emprisonnement interrompaient en principe la continuité du séjour¹². Le juge avait cependant atténué ce principe en laissant le soin aux autorités nationales de vérifier si l'emprisonnement était de nature à interrompre la continuité du séjour¹³. Néanmoins, cet élément n'était pas de nature à rassurer dans la mesure où il accordait une large marge d'appréciation aux États membres.
- 24 C'est cette lacune que la Cour semble vouloir combler en précisant à juste titre – mais peut-être trop légèrement – les éléments à prendre en compte pour une telle appréciation. D'abord, elle estime que la détention du citoyen par les autorités de son État d'accueil « ne saurait être considéré[e] comme de nature à rompre automatiquement les liens d'intégration que ladite personne a précédemment tissés avec cet État et la continuité de son séjour sur le territoire de celui-ci » (point 71). Plus encore, elle estime que la solution inverse aurait « pour conséquence de priver ladite disposition de l'essentiel de son effet utile » en ce qu'une mesure d'éloignement est « le plus souvent adoptée en raison de comportements de l'intéressé ayant conduit à sa condamnation et à une privation de liberté » (point 71).
- 25 Le juge de l'Union laisse alors au juge national le soin de déterminer si les périodes d'emprisonnement ont interrompu la continuité du séjour, en lui donnant toutefois d'importantes précisions sur les éléments à prendre en compte. À cet égard, il précise assez logiquement que plus les liens d'intégration entre l'individu et l'État d'accueil seront solides d'un point de vue social, culturel, familial, « plus la probabilité qu'une période ait pu conduire à une rupture de ceux-ci et, partant, à une discontinuité de la période de séjour de dix années (...) sera réduite » (point 72).

- 26 Suivant cette même logique d'évaluation de l'intégration du citoyen, la Cour estime que doivent également être prises en compte la nature de l'infraction, les conditions de commission de l'infraction ou encore la conduite du ressortissant pendant la période d'emprisonnement. Ainsi, de tels éléments sont de nature à permettre « d'appréhender la mesure dans laquelle la personne concernée s'est, le cas échéant, éloignée de la société de l'État membre d'accueil » (points 73 et s.). Enfin, le comportement de l'individu durant son emprisonnement peut « contribuer à renforcer un tel éloignement ou, au contraire, à maintenir ou à restaurer des liens d'intégration précédemment tissés par celui-ci avec ledit État membre en vue de sa réinsertion sociale prochaine dans ce dernier ».
- 27 Finalement, la Cour mentionne de nombreux éléments que les autorités nationales se doivent de prendre en compte. Il est frappant de voir à quel point le degré d'intégration de l'individu dans son État de résidence est une nouvelle fois central, confirmant la place d'un tel critère dans les différents droits de la citoyenneté européenne¹⁴. Il convient, cependant, de relever que l'ensemble de ces éléments demeurent assez vagues et laissent malgré tout une marge d'appréciation non négligeable aux autorités nationales.
- 28 La Cour de justice ne se contente pas de cette précision, et rappelle la nécessaire réévaluation de la menace en cas d'exécution tardive de l'éloignement.

B/ - Une précision salutaire : la nécessaire réévaluation de la menace en cas d'exécution tardive de l'éloignement

- 29 La dernière question préjudicielle portait sur la détermination du moment où doit être apprécié le respect de la condition des dix années de séjour précédant la décision d'éloignement. La Cour de justice répond assez simplement et logiquement au regard du reste du dispositif de l'arrêt qu'il « ressort de ce libellé que par "les dix années précédentes" il y a lieu d'entendre les dix années qui précèdent ladite décision d'éloignement » (point 86).
- 30 Par conséquent, la vérification d'une telle condition, et ainsi du bénéfice de la protection considérablement renforcée, « doi[vent] être apprécié[s] à la date à laquelle la décision d'éloignement est initialement adoptée » (point 88).
- 31 Mais, le juge de l'Union ne s'arrête pas à cette précision. Il va préciser un autre aspect du mode de calcul des dix années. Ainsi, la Cour estime que « cette interprétation ne préjuge pas de la question, distincte, de savoir à quel moment doit être appréciée l'existence effective » (point 89) des motifs justifiant l'éloignement, à savoir les raisons d'ordre public ou de sécurité publique, les motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique ou encore les raisons impérieuses de sécurité publique.
- 32 Alors même que cela ne lui était pas demandé par les juridictions de renvoi, la Cour encadre un peu plus la marge de manœuvre des autorités nationales. En effet, s'il incombe en principe « à l'autorité qui adopte initialement la décision d'éloignement de procéder à une telle appréciation, au moment même de cette adoption » (point 90), la Cour rappelle qu'une telle appréciation doit se faire « dans le respect des règles de fond » posées aux articles 27 et suivants de la directive.
- 33 Surtout, le juge précise que lorsque l'exécution de la mesure d'éloignement est différée, il peut « s'avérer nécessaire de procéder à une nouvelle appréciation actualisée de la persistance » (point 91) des motifs justifiant un tel éloignement. La Cour mentionne, à cet égard, sa jurisprudence protectrice en faveur du citoyen de l'Union, comme pour signifier

aux États membres que l'éloignement d'un citoyen intégré sur son territoire doit toujours rester une mesure exceptionnelle.

*

- 34 Cet arrêt de Grande chambre de la Cour de justice laisse son lecteur perplexe tant il semble gouverné par le souhait de ménager les intérêts des États membres et leur volonté de protection de leur sécurité nationale tout en préservant les droits du citoyen européen. Cette jurisprudence illustre toute la difficulté des questions au sein desquelles se mêlent intérêts sécuritaires des États et droits fondamentaux du citoyen.
- 35 Cet arrêt révèle également à quel point l'intégration sociale a imprégné la jurisprudence relative à la citoyenneté européenne dans ses différents aspects, celle-ci permettant d'entrevoir une cohérence générale des droits de l'individu en droit de l'Union, mais faisant surgir d'innombrables questions.

*

CJUE, 17 avril 2018, B c/ Land Baden-Württemberg et Secretary of State for the Home Department c. Franco Vomero, aff. jtes. C-316/16 et C-424/16

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09, point 40.
2. v. sur ce point S. ROBIN-OLIVIER « L'approche graduée des droits des migrants, en fonction du degré d'intégration : premières interprétations de la directive 2004/38 », *RTD Eur.*, 2011, n° 3, pp. 604-607.
3. CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09.
4. CJUE, 21 juillet 2011, *Dias*, aff. C-325/09.
5. CJUE, 16 janvier 2014, *Onuekwere c. Secretary of State for the Home Department*, aff. C-378/12 ; v. not. C. SAAS « La continuité du séjour d'un membre d'une famille de citoyen européen est interrompue par toute incarcération », *La Revue des droits de l'homme [En ligne]*, Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 17 mars 2014.
6. CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09, et v. sur ce point Myriam Benlolo Carabot, « Protection renforcée contre l'éloignement et « raisons impérieuses de sécurité publique » », *La Revue des droits de l'homme [En ligne]*, Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 06 janvier 2011, consulté le 07 mai 2018.

7. CJUE, 16 janvier 2014, *M. G. c. Secretary of State for the Home Department*, aff. C-400/12, not. point 24.
 8. A. RIGAUX, « Citoyenneté européenne - Note sous CJUE, CJUE, 2e ch., 16 janv. 2014, aff. C-400/12, *Secretary of State for the Home Department c/ M.G* », *Europe*, n° 3, Mars 2014, comm. 117.
 9. Au sujet de la jurisprudence *M. G.*, Karine Parrot regrettait l'absence de protection solide contre l'éloignement, v. K PARROT, « Conditions du droit de séjour permanent dans l'UE des ressortissants d'État tiers », *Rev. cr. DIP*, n° 4, décembre 2014, pp. 804-822.
 10. *Ibid.*, p. 819.
 11. *Ibid.*
 12. CJUE, 16 janvier 2014, *M. G. c. Secretary of State for the Home Department*, aff. C-400/12, point 33.
 13. CJUE, 16 janvier 2014, *M. G. c. Secretary of State for the Home Department*, aff. C-400/12, points 35 et s.
 14. v. not. S. BARBOU DES PLACES, « L'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes », *RAE*, 2013-4, pp. 689-703 ; v. également M. BENLOLO CARABOT, « Vers une citoyenneté européenne de résidence ? », *RAE*, 2011-1, pp. 7-28
-

ABSTRACTS

L'arrêt rendu par la Grande Chambre de la CJUE le 17 avril 2018 laisse son lecteur perplexe. La Cour de justice était amenée à préciser les conditions de bénéfice de la protection renforcée contre l'éloignement prévue à l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38. Si la Cour estime que le droit de séjour permanent est un préalable indispensable à une telle protection, elle estime, toutefois, que l'emprisonnement ne prive pas automatiquement le citoyen du bénéfice de celle-ci.

AUTHOR

MATHIEU ROUY

Diplômé du master 2 « Droit européen des affaires », Université Jean Moulin Lyon III