

**Citation suggérée** : Warin C., « La liberté de circulation, toujours le cœur battant de la citoyenneté de l'Union », NACUE 1/2019, Blogdroiteuropéen, février 2019, <https://wp.me/p6OBGR-3fs>.

# La liberté de circulation, toujours le cœur battant de la citoyenneté de l'Union (janvier-décembre 2018)

Catherine Warin

Docteure en droit, Avocate au barreau de Luxembourg

Consacrée par les traités et détaillée dans l'incontournable directive 2004/38<sup>1</sup>, la liberté de circulation demeure la pièce maîtresse dans l'arsenal de droits dont jouissent les citoyens de l'Union et les membres de leur famille. L'année 2018 a vu s'étoffer encore davantage la jurisprudence relative aux droits dérivés de ces derniers. En outre, plusieurs affaires ont poussé la Cour de justice à affiner sa jurisprudence relative à l'équilibre entre liberté de circulation et protection de l'ordre public et de la sécurité publique des États membres. Enfin, l'exercice par les citoyens de l'Union de leur liberté de circulation mène également à de nouvelles précisions sur la protection dont ils bénéficient face à une procédure d'extradition vers un pays tiers.

**Mots clés** : citoyenneté de l'Union, liberté de circulation, droit de séjour, membres de la famille, ordre public, sécurité publique, extradition

## Approfondissements sur le droit de séjour dérivé des membres de la famille du citoyen de l'Union

### I – Précisions sur la distinction entre conjoint et partenaire au sens de la directive 2004/38

[CJUE \(gr. ch.\), 5 juin 2018, \*Coman e.a.\*, n°C-673/16, EU:C:2018:385](#)

M. Coman, citoyen roumain et américain, a épousé un citoyen américain en 2010 en Belgique après plusieurs années de vie commune dans ce pays. Lorsqu'il décide de se réinstaller en Roumanie avec son époux, celui-ci se voit refuser l'octroi d'un titre de séjour pour plus de trois mois parce que les autorités roumaines ne le reconnaissent pas comme membre de la famille de M. Coman. Les époux introduisent un recours contre cette décision qu'ils jugent révélatrice d'une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. La Cour de justice doit trancher la question suivante : dès lors qu'un citoyen de l'Union a fait usage de sa liberté de circulation et développé une vie de famille effective dans un autre État membre, l'absence dans le droit de l'État membre dont il est ressortissant d'une possibilité de mariage entre

<sup>1</sup> 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* 2004, L 158, p. 77, et rectificatifs *JO* 2004, L 229, p. 35, et *JO* 2005, L 197, p. 34).

personnes du même sexe peut-elle justifier le refus de l'octroi du droit de séjour pour son conjoint ?

La Cour articule sa réponse autour de la directive 2004/38. Au sens de cette directive, la notion de membre de la famille inclut le conjoint, notion qui elle-même, selon la jurisprudence *Metock*<sup>2</sup>, « désigne une personne unie à une autre personne par les liens du mariage. ». Cette notion, au sens de la directive, « est neutre du point de vue du genre ». Une comparaison avec les dispositions de la directive relative aux partenariats permet de progresser dans le raisonnement : alors que pour les partenariats la directive renvoie aux conditions de droit national pour évaluer la qualification de membre de la famille, ce n'est pas le cas pour les mariages. En outre, laisser aux États membres la possibilité d'accorder ou de refuser un droit de séjour dérivé au conjoint d'un citoyen de l'Union sur le fondement de leur propres dispositions nationales relatives au mariage « aurait pour effet que la liberté de circulation des citoyens de l'Union, qui ont déjà fait usage de cette liberté, varierait d'un État membre à l'autre » en fonction de telles dispositions, ce qui porterait atteinte à l'effet utile de la directive. Il s'ensuit que cette possibilité ne peut pas être laissée aux États membres. Ainsi, le refus du droit de séjour dérivé au conjoint de même sexe d'un citoyen de l'Union est bel et bien susceptible d'entraver le droit de celui-ci, consacré à l'article 21, paragraphe 1, TFUE, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.<sup>3</sup>

Cependant, dans le cadre du contrôle de proportionnalité, la Cour accepte d'envisager l'argument d'intérêt général soumis par plusieurs États membres, selon lesquels la non-reconnaissance du mariage homosexuel relèverait de l'ordre public interne et de l'identité nationale, protégés par l'article 4, paragraphe 2 du TUE. Mais l'obligation faite aux États membres de reconnaître un mariage entre personnes de même sexe conclu dans autre État membre est limitée aux fins de l'exercice des droits que tirent ces personnes du droit de l'Union. Par conséquent, cette obligation ne porte pas atteinte à l'identité nationale ou à l'ordre public de l'État concerné.<sup>4</sup>

Ce raisonnement suffirait sans doute à apporter une réponse à la question préjudicielle. C'est pourquoi il est intéressant que la Cour (vraisemblablement consciente des enjeux sociétaux de l'affaire) prenne soin de resituer cette solution dans le contexte plus large du respect des droits fondamentaux dont elle est garante, en insistant notamment sur la nécessité pour toute mesure de nature à entraver l'exercice de la libre circulation des personnes d'être conforme au droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux – droit également protégé par la Convention EDH et par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.<sup>5</sup>

Par conséquent, dans le cas d'espèce, le conjoint a bien un droit de séjour dérivé pour une durée de plus de trois mois. Au-delà des implications pour la liberté de circulation, il est fort possible que cet arrêt soit à l'avenir invoqué à l'appui d'autres combats pour les droits des couples homosexuels<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> CJUE, 25 juillet 2008, *Metock e.a.*, C-127/08, EU:C:2008:449, points 98 et 99.

<sup>3</sup> CJUE (gr. ch.), 5 juin 2018, *Coman e.a.*, n°C-673/16, EU:C:2018:385, points 33 à 40.

<sup>4</sup> CJUE (gr. ch.), 5 juin 2018, *Coman e.a.*, n°C-673/16, EU:C:2018:385, points 45 et 46.

<sup>5</sup> CJUE (gr. ch.), 5 juin 2018, *Coman e.a.*, n°C-673/16, EU:C:2018:385, points 47 à 50.

<sup>6</sup> A. Bariéty, « Le conjoint homosexuel d'un Européen a désormais droit de séjour partout dans l'UE », *Le Figaro*, 6 juin 2018, <http://www.lefigaro.fr/international/2018/06/06/01003-20180606ARTFIG00269-le-conjoint-homosexuel-d-un-europeen-a-desormais-droit-de-sejour-partout-dans-l-ue.php>.

Mme Banger, de nationalité sud-africaine, est partenaire (non mariée) d'un ressortissant britannique avec qui elle a vécu plusieurs années aux Pays-Bas et avec qui elle souhaite s'installer au Royaume-Uni. Les autorités britanniques refusent de lui octroyer un permis de séjour ; Mme Banger conteste cette décision et le litige fait l'objet d'un renvoi préjudiciel.

La Cour commence par admettre que la directive 2004/38 ne couvre pas expressément le cas où un ressortissant d'un État membre y revient pour s'y réinstaller et y poursuivre une vie de famille développée ou consolidée. Cependant, selon une jurisprudence constante, si une telle possibilité était exclue, le citoyen de l'Union serait dissuadé de quitter son État membre d'origine et donc d'exercer sa liberté de circulation. C'est pourquoi la directive 2004/38 doit être appliquée par analogie à un tel cas. Or, l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, sous b), de la directive vise spécifiquement le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a une relation durable, dûment attestée. Selon cette disposition, l'État membre d'accueil favorise l'entrée et le séjour de ce partenaire : en d'autres termes, il doit lui appliquer des conditions plus favorables qu'à un ressortissant de pays tiers qui viendrait s'établir hors d'un tel cas de figure.<sup>7</sup> La disposition laisse à l'État membre une marge d'appréciation en indiquant que ces conditions sont appliquées « conformément à la législation nationale », néanmoins cette législation doit préserver l'effet utile de la directive.<sup>8</sup> Enfin, le droit à un recours juridictionnel effectif implique un contrôle juridictionnel en fait et en droit : malgré la marge d'appréciation laissée à l'État membre, le juge doit contrôler si la décision est prise sur une base factuelle suffisamment solide.<sup>9</sup> En effet, il est essentiel que la situation personnelle du demandeur soit examinée de façon approfondie : autrement dit, il incombe aux autorités nationales, sous le contrôle du juge national, de vérifier l'authenticité de la vie de famille invoquée par le citoyen de l'Union et son partenaire non marié.

Cette affaire rappelle qu'en matière de droit de séjour dérivé, l'effectivité de l'exercice par le citoyen européen de sa liberté de circulation demeure la préoccupation principale de la Cour. C'est cette exigence d'effectivité qui donne lieu au droit dérivé du citoyen de l'Union et de son partenaire même non marié, lorsque ces derniers ont développé une relation durable.

## **II – Délais applicables dans les procédures d'octroi d'un droit de séjour dérivé**

Un ressortissant guinéen, père d'un enfant néerlandais domicilié en Belgique, introduit auprès des autorités belges une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union. Il se voit opposer une première décision de refus, qu'il parvient à faire annuler pour défaut de motivation, puis il reçoit un nouveau refus car selon les autorités belges il n'a pas démontré qu'il remplissait les conditions nécessaires (des ressources suffisantes et la preuve que son enfant est effectivement à sa charge). À l'appui de son nouveau recours, M. Diallo invoque l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38<sup>10</sup>, dont il déduit que la décision relative à la demande de reconnaissance du droit de séjour doit être notifiée au demandeur dans un délai de six mois suivant le dépôt de la demande. Il considère en outre que l'octroi à

<sup>7</sup> CJUE (4<sup>ème</sup> ch.), 12 juillet 2018, *Banger*, n°C-89/17, EU:C:2018:570, points 28-30.

<sup>8</sup> CJUE (4<sup>ème</sup> ch.), 12 juillet 2018, *Banger*, n°C-89/17, EU:C:2018:570, points 36 à 41.

<sup>9</sup> CJUE (4<sup>ème</sup> ch.), 12 juillet 2018, *Banger*, n°C-89/17, EU:C:2018:570, points 42 à 52.

<sup>10</sup> « Le droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre est constaté par la délivrance d'un document dénommé "Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union" au plus tard dans les six mois suivant le dépôt de la demande. »

l'autorité compétente nationale d'un nouveau délai de six mois, à la suite de l'annulation d'une première décision, prive la disposition invoquée de son effet utile.

La Cour commence par lui donner raison sur ce point : la disposition invoquée prévoit la délivrance de la carte dans un délai maximum de six mois, ce qui implique qu'avant l'expiration de ce délai impératif, l'État membre doit avoir examiné la demande, adopté une décision et effectivement délivré la carte – ou au contraire, communiqué son refus de la délivrer.<sup>11</sup>

Ensuite, quant aux conséquences du dépassement de ce délai : faut-il d'office, comme le suggère M. Diallo, délivrer la carte même si les conditions d'octroi n'ont pas été vérifiées dans les temps ? La Cour rappelle que le caractère déclaratif des cartes de séjour implique que celles-ci soient destinées à constater un droit de séjour préexistant dans le chef de l'intéressé : ainsi, le droit de l'Union s'oppose à la délivrance d'une carte de séjour si les conditions d'octroi de cette carte n'ont pas été vérifiées,<sup>12</sup> en cela le droit belge lui est conforme.

En revanche, la jurisprudence belge et la pratique qui en découle posent problème du point de vue de l'effet utile de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38. En effet, l'annulation juridictionnelle d'une décision relative à la délivrance d'une carte de séjour fait repartir de zéro le délai de 6 mois dans lequel l'administration doit statuer. La Cour juge qu'un tel fonctionnement fait obstacle au principe d'effectivité et à l'objectif de célérité inhérent à la directive 2004/38. Les autorités nationales sont ainsi tenues d'adopter une nouvelle décision dans un délai raisonnable à compter de la demande initiale d'une carte de séjour ; ce délai ne saurait, en tout état de cause, dépasser le délai visé à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2004/38.

**CJUE (3<sup>ème</sup> ch.), 27 juin 2018, *Deha Altiner et Ravn*, n°C-230/17, EU:C:2018:497**

M. Altiner fils, ressortissant turc, a séjourné avec son père et Mme Ravn, l'épouse de celui-ci, en Suède. En 2014, Mme Ravn décide de se réinstaller au Danemark, dont elle est ressortissante, avec son époux. Quelques mois plus tard, M. Altiner fils souhaite les y rejoindre : sur le fondement de l'article 21 TFUE, il revendique un droit de séjour dérivé en tant que membre de la famille de Mme Ravn. Les autorités danoises nient l'existence d'un tel droit dans la mesure où la demande de titre de séjour n'a pas été introduite dans le « prolongement naturel » du retour de Mme Ravn au Danemark, comme l'exige la réglementation danoise. La Cour considère que les autorités de l'État membre dont le citoyen de l'Union possède la nationalité sont en droit de vérifier, avant d'octroyer un droit de séjour dérivé à un ressortissant de pays tiers membre de la famille dudit citoyen, que la vie de famille n'avait pas été interrompue avant l'entrée du membre de la famille sur le territoire de l'État membre concerné. Il n'est ainsi pas déraisonnable de prendre en compte la durée écoulée entre l'arrivée de Mme Ravn sur le territoire danois et l'arrivée de M. Altiner fils. Cet élément ne peut cependant pas être « déterminant » : il s'agit d'un « simple indice » à intégrer dans l'appréciation globale de la situation personnelle des intéressés.<sup>13</sup> La Cour demeure ainsi très pragmatique lorsqu'il s'agit d'évaluer l'existence d'un droit dérivé pour le membre de la famille d'un citoyen de l'Union : elle enjoint aux autorités nationales d'apprécier l'effectivité de la vie familiale invoquée.

<sup>11</sup> CJUE (1<sup>ère</sup> ch.), 27 juin 2018, *Diallo*, n° C-246/17, EU:C:2018:499, points 32 à 40.

<sup>12</sup> CJUE (1<sup>ère</sup> ch.), 27 juin 2018, *Diallo*, n° C-246/17, EU:C:2018:499, points 49 et 50.

<sup>13</sup> CJUE (3<sup>ème</sup> ch.), 27 juin 2018, *Deha Altiner et Ravn*, n°C-230/17, EU:C:2018:497, points 31 à 34.

### **III - Recherche d'un équilibre entre liberté de circulation du citoyen de l'Union et protection de l'ordre public de l'État membre d'accueil**

[CJUE \(gr. ch.\), 17 avril 2018, B., n°C-316/16 et C-424/16, EU:C:2018:256](#)

Cet arrêt porte sur deux affaires jointes, l'une concernant un ressortissant grec ayant grandi en Allemagne et interdit de séjour dans ce pays après y avoir commis deux infractions pénales ; l'autre concernant un citoyen italien ayant séjourné plusieurs années au Royaume-Uni et faisant l'objet d'une mesure d'éloignement suite à plusieurs infractions pénales. Dans chaque affaire, l'intéressé invoque son droit de séjour permanent et conteste la mesure ayant pour effet de lui interdire l'accès à l'État membre où il séjournait jusqu'alors. Il revient à la CJUE d'éclaircir les implications de l'article 28, paragraphe 3, sous a) de la directive 2004/38 : la protection contre l'éloignement offerte par cette disposition est-elle conditionnée à l'existence d'un droit de séjour permanent prévu par la même directive ?

Selon la Cour, il résulte « du libellé et de l'économie » de l'article 28 « que la protection contre l'éloignement qu'il prévoit connaît un renforcement graduel lié au degré d'intégration atteint par le citoyen de l'Union concerné dans l'État membre d'accueil. » Suivant cette logique, un citoyen de l'Union ne saurait bénéficier du niveau de protection renforcé garanti par la directive que s'il justifie d'un droit séjour permanent en vertu de cette même directive. de protection renforcé garanti par l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive que s'il satisfait à la condition d'octroi du bénéfice de la protection visée à l'article 28, paragraphe 2, de ladite directive, à savoir disposer d'un droit de séjour permanent en vertu de l'article 16 de cette directive.<sup>14</sup>

Dès lors, il importe pour les intéressés de savoir comment doit être calculée la période de dix ans donnant lieu à ce droit de séjour permanent, lorsque le séjour dans l'État membre d'accueil a été entrecoupé d'absences et/ou de périodes d'emprisonnement. En ce qui concerne l'emprisonnement, la Cour rappelle que la détention ne peut pas mener automatiquement à considérer que la période de dix ans a été interrompue : la juridiction nationale doit effectuer une évaluation globale afin de déterminer si la détention a occasionné une « rupture du lien » avec l'État d'accueil et a ainsi introduit une discontinuité du séjour<sup>15</sup>. Plus les liens d'intégration avec cet État seront solides, notamment sur les plans social, culturel et familial, plus la probabilité qu'une période de détention ait pu conduire à une rupture de ces liens, et donc à une discontinuité de la période de dix ans, sera faible<sup>16</sup>.

Ainsi, c'est encore une fois sur la base d'une étude concrète de l'intégration de l'individu dans son État membre d'accueil que la Cour analyse les limites du droit de séjour découlant de la citoyenneté de l'Union.

[CJUE \(gr. ch.\), 2 mai 2018, K., n°C-331/16 et C-366/16, EU:C:2018:296](#) et [CJUE \(gr. ch.\), 8 mai 2018, K.A. e.a., n°C-82/16, EU:C:2018:308](#)

Dans le premier arrêt, les deux affaires jointes concernent deux demandeurs de protection internationale s'étant vu refuser cette protection parce qu'ils sont soupçonnés d'avoir participé à la perpétration de crimes de guerre. Dans les deux cas, l'intéressé est également membre de la famille d'un citoyen de l'Union et veut faire valoir son droit de séjour à ce titre.

<sup>14</sup> CJUE (gr. ch.), 17 avril 2018, B., n°C-316/16 et C-424/16, EU:C:2018:256, points 48-49 et point 61, s'appuyant sur les articles 16 et 28 de la directive.

<sup>15</sup> CJUE (gr. ch.), 17 avril 2018, B., n°C-316/16 et C-424/16, EU:C:2018:256, point 70 avec une référence à CJUE (2<sup>ème</sup> ch.), arrêt du 16 janvier 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9.

<sup>16</sup> CJUE (gr. ch.), 17 avril 2018, B., n°C-316/16 et C-424/16, EU:C:2018:256, point 72.

Dans le second arrêt, les requérants au principal sont tous des ressortissants de pays tiers, membres de la famille de ressortissants belges qui n'ont pas exercé leur liberté de circulation ou d'établissement. Ces requérants ont fait l'objet d'une décision de retour, assortie d'une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire belge ; pour cette raison, leur demande de titre de séjour en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union est rejetée par les autorités belges.

Ces multiples affaires montrent qu'il est possible de justifier la restriction de la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille en cas de menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société de l'État membre d'accueil.<sup>17</sup>

Dans les deux arrêts, la Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique en tant que justification d'une restriction de la liberté de circulation des personnes doivent être entendues strictement et sous le contrôle des institutions de l'Union. En particulier, la notion d'« ordre public » suppose l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. L'existence de cette menace doit faire l'objet d'une appréciation au cas par cas par les autorités nationales.<sup>18</sup>

Dans le cas où l'intéressé membre de la famille d'un citoyen de l'Union est soupçonné d'avoir commis des crimes de guerre, la Cour applique le principe rappelé ci-dessus en relevant qu'un comportement « témoignant de la persistance (...) d'une attitude attentatoire aux valeurs fondamentales visées aux articles 2 et 3 TUE, telles que la dignité humaine et les droits de l'homme » peut constituer une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, au sens de l'article 27, paragraphe 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2004/38. Même dans ce cas, le refus du droit de séjour ne peut pas être automatique : les autorités doivent respecter le principe de proportionnalité et procéder à une évaluation au cas par cas.<sup>19</sup>

Dans le cas où le membre de la famille fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire, la Cour rappelle sa jurisprudence bien établie selon laquelle l'article 20 TFUE ne confère aucun droit autonome aux ressortissants de pays tiers : ceux-ci n'ont que des droits dérivés dont « la finalité et la justification » sont d'empêcher une atteinte à la liberté de circulation du citoyen de l'Union. Ainsi le droit de l'Union s'oppose au refus d'octroyer un droit de séjour lorsque cela obligerait le citoyen à quitter le territoire de l'Union, « le privant ainsi de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés » par la citoyenneté européenne.<sup>20</sup>

Le même arrêt *K.A. e.a.* apporte deux nuances intéressantes. La première nuance porte sur l'existence d'une relation de dépendance susceptible de fonder un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 TFUE. La Cour distingue en effet deux situations. La première est celle du citoyen de l'Union majeur accompagné d'un ressortissant de pays tiers également majeur. Dans ce cas, la dépendance justifiant l'octroi d'un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 TFUE est exceptionnelle. La seconde couvre l'hypothèse où le citoyen de l'Union est mineur, et où les membres de sa famille ressortissants de pays tiers sont majeurs ; dans ce cas, la

<sup>17</sup> C'est le sens de l'article 27 de la directive.

<sup>18</sup> CJUE (gr. ch.), 2 mai 2018, *K.*, n°C-331/16 et C-366/16, EU:C:2018:296, points 40-41 et 52, et CJUE (gr. ch.), 8 mai 2018, *K.A. e.a.*, n°C-82/16, EU:C:2018:308, points 90 et 93.

<sup>19</sup> CJUE (gr. ch.), 2 mai 2018, *K.*, n°C-331/16 et C-366/16, EU:C:2018:296, points 60 et 61.

<sup>20</sup> CJUE (gr. ch.), 8 mai 2018, *K.A. e.a.*, n°C-82/16, EU:C:2018:308, points 50 et 51, renvoyant à CJUE, gr. ch., 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez e.a.*, n° C-133/15, EU:C:2017:354 et CJUE, gr. ch., 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, n° C-34/09, EU:C:2011:124. Voir également une précédente NACUE : Warin C., « Citoyenneté sociale et citoyenneté politique », NACUE 1/2017, Blogdroiteuropéen, octobre 2017, <http://wp.me/p6OBGR-2qm>.

jurisprudence demeure beaucoup plus protectrice et la relation de dépendance est vite reconnue<sup>21</sup>.

La deuxième nuance porte sur le risque d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité publique comme motif d'une interdiction d'entrée sur le territoire. La Cour rappelle que si la menace est réelle, actuelle et suffisamment grave, compte tenu, notamment, des infractions pénales commises par l'intéressé, elle peut justifier le refus du droit de séjour même si cela entraîne l'obligation pour le citoyen de l'Union, membre de sa famille, de quitter le territoire de l'Union.<sup>22</sup> Néanmoins, comme la Cour l'avait déjà précisé dans les arrêts *CS* et *Rendón Marín*, cette conclusion ne peut être tirée automatiquement des antécédents pénaux de l'intéressé, elle doit découler d'une appréciation concrète de l'ensemble des circonstances actuelles et pertinentes de l'espèce, à la lumière notamment du principe de proportionnalité, de l'intérêt supérieur de l'enfant et des droits fondamentaux<sup>23</sup>.

### **Protection contre l'extradition du citoyen européen ayant exercé sa liberté de circulation**

[CJUE \(gr. ch.\), 10 avril 2018, \*Pisciotti\*, n°C-191/16, EU:C:2018:222](#) et [CJUE \(gr. ch.\), 13 novembre 2018, \*Raugevicius\*, C-247/17, EU:C:2018:898](#)

Ces arrêts s'inscrivent dans le prolongement de la jurisprudence *Petruhhin*. La Cour avait jugé en 2016, sur le fondement des articles 18 et 21 TFUE, qu'il y a restriction à la liberté de circulation des citoyens de l'Union lorsqu'un État membre protège moins bien ceux-ci contre l'extradition que ses propres ressortissants.<sup>24</sup>

M. Pisciotti, ressortissant italien, fait l'objet d'une enquête aux États-Unis et d'une demande d'extradition, en vertu d'un accord UE-USA, à des fins de poursuites pénales par les autorités américaines. Lors d'un voyage en Allemagne, il est arrêté par les autorités allemandes et celles-ci enclenchent la procédure d'extradition vers les États-Unis. Le recours échoue et M. Pisciotti est effectivement extradé vers les États-Unis, où il purge une peine de prison. De retour en Europe, il introduit un nouveau recours devant le Landgericht Berlin pour engager la responsabilité des autorités allemandes du fait de son extradition et pour demander des dommages et intérêts.

Les autorités allemandes soutiennent que la protection accrue des citoyens allemands contre l'extradition vers un pays tiers découle directement de la Constitution allemande. Se pose ainsi la question suivante : un État membre peut-il distinguer entre ses ressortissants et autres citoyens de l'Union sur le fondement d'une norme constitutionnelle et autoriser ainsi l'extradition de ces derniers mais pas de ses propres citoyens ? La Cour insiste, comme elle l'avait fait dans son arrêt *Petruhhin* sur l'importance d'un strict contrôle de proportionnalité. Il faut certes éviter que des citoyens de l'Union profitent de leur liberté de circulation pour échapper à des poursuites et demeurent dans l'impunité, mais il faut s'assurer que des mesures moins restrictives ne pourraient pas être mises en œuvre pour atteindre cet objectif. L'arrêt *Petruhhin* a déjà souligné que les autorités de l'État membre où se trouve un individu faisant

<sup>21</sup> CJUE (gr. ch.), 8 mai 2018, *K.A. e.a.*, n°C-82/16, EU:C:2018:308, points 63 à 76.

<sup>22</sup> CJUE (gr. ch.), 8 mai 2018, *K.A. e.a.*, n°C-82/16, EU:C:2018:308, points 91 et 92.

<sup>23</sup> CJUE (gr. ch.), 8 mai 2018, *K.A. e.a.*, n°C-82/16, EU:C:2018:308, points 93 et 94 et arrêts du 13 septembre 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, point 84, et du 13 septembre 2016, *CS*, C-304/14, EU:C:2016:674, point 40.

<sup>24</sup> CJUE, gr. ch., 6 sept. 2016, *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630. Cf. C. Warin, « Citoyenneté de mouvement, citoyenneté en mouvement », NADMI 1/2017, part. I Blogdroiteuropéen, février 2017, <http://wp.me/p6OBGR-1wO>.

l'objet d'une demande d'extradition par un pays tiers doivent privilégier la communication avec l'État membre dont cet individu est ressortissant. Il s'agit de donner la possibilité à cet État de poursuivre l'intéressé pour les faits qui donnent lieu à la demande d'extradition vers le pays tiers. Cette solution garde sa pertinence lorsqu'un accord d'extradition est applicable, comme ici l'accord d'extradition UE-USA. En l'espèce, la Cour constate que les autorités italiennes n'avaient pas manifesté l'intention de poursuivre M. Piscioti pour les faits ayant donné lieu à sa condamnation aux États-Unis, de sorte qu'il ne semblait pas y avoir d'obstacle à l'extradition vers ce pays par les autorités allemandes.

Dans l'affaire *Raugevicius*, un ressortissant lituanien et russe résidant en Finlande fait l'objet d'une demande d'extradition par les autorités russes, suite à sa condamnation par celles-ci à une peine de prison. Par rapport à l'affaire *Petruhhin* précitée, l'originalité réside dans le fait qu'en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement dans un État tiers, la législation finlandaise prévoit pour ses ressortissants la possibilité de purger cette peine en Finlande au lieu d'être extradés : cette possibilité doit-elle être offerte aussi au citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre État membre et résident en Finlande ? La Cour s'appuie sur sa jurisprudence *Petruhhin* ainsi que sur l'interdiction de la discrimination entre citoyens de l'Union, découlant des articles 18 et 21 TFUE. La réponse est affirmative, sous réserve que ce citoyen fasse montre d'un degré d'intégration certain dans son État de résidence. Ainsi le droit de l'extradition des citoyens de l'Union se développe et se précise au fil de la jurisprudence.