

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M<sup>ME</sup> CHRISTINE STIX-HACKL

présentées le 2 juin 2005<sup>1</sup>

Table des matières

I — Introduction .....	I - 3455
II — Cadre juridique (renvoi) .....	I - 3455
III — Les faits, la procédure précontentieuse et la procédure judiciaire .....	I - 3455
IV — Remarques préliminaires .....	I - 3457
A — Importance de la pratique administrative pour l'appréciation des dispositions juridiques .....	I - 3457
B — Importance des cas particuliers dans l'appréciation de la pratique administrative .....	I - 3458
V — Premier chef de conclusion: caractère de l'expulsion .....	I - 3459
A — Grief tiré de la transposition défectueuse .....	I - 3459
1. Arguments des parties .....	I - 3459
2. Appréciation en droit .....	I - 3460
B — Grief tiré de l'application défectueuse .....	I - 3464
1. Contenu du grief .....	I - 3464
2. Sur le grief selon lequel la pratique administrative ne respecterait pas les exigences du droit communautaire .....	I - 3464
VI — Deuxième chef de conclusion: les conditions relatives aux restrictions à la liberté de circuler .....	I - 3467
A — Grief tiré de la transposition défectueuse .....	I - 3467
1. Arguments des parties .....	I - 3467

1 — Langue originale: l'allemand.

2. Appréciation en droit .....	I - 3468
a) Imprécision de principe de la règle relative au titre de séjour à durée limitée (article 12, paragraphe 1, première phrase, de l'AufenthG/EWG) .....	I - 3468
b) Imprécision de la disposition relative au titre de séjour à durée illimitée (article 12, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'AufenthG/EWG) ....	I - 3470
B — Grief tiré de l'application défectueuse .....	I - 3471
1. Sur la recevabilité .....	I - 3471
a) Arguments des parties .....	I - 3471
b) Appréciation en droit .....	I - 3471
2. Sur le bien-fondé .....	I - 3473
a) Arguments des parties .....	I - 3473
b) Appréciation en droit .....	I - 3474
VII — Troisième chef de conclusion: prise en compte illégale des aspects de prévention générale .....	I - 3475
A — Grief tiré d'une transposition défectueuse .....	I - 3475
1. Sur la recevabilité .....	I - 3475
a) Arguments des parties .....	I - 3475
b) Appréciation en droit .....	I - 3476
2. Sur le bien-fondé .....	I - 3477
a) Arguments des parties .....	I - 3477
b) Appréciation en droit .....	I - 3477
B — Grief tiré d'une application défectueuse .....	I - 3478
1. Arguments des parties .....	I - 3478
2. Appréciation en droit .....	I - 3478
	I - 3453

VIII — Quatrième chef de conclusion: droit fondamental au respect de la vie familiale . . . .	I - 3480
A — Absence de mise en balance des intérêts . . . . .	I - 3481
B — Mise en balance défectueuse des intérêts . . . . .	I - 3482
C — Conclusion . . . . .	I - 3484
IX — Cinquième chef de conclusion: exécution immédiate . . . . .	I - 3484
A — Arguments des parties . . . . .	I - 3484
B — Appréciation en droit . . . . .	I - 3485
1. Portée de l'arrêt rendu dans l'affaire Orfanopoulos et Oliveri . . . . .	I - 3485
2. Absence d'examen de l'urgence d'un cas . . . . .	I - 3486
X — Les dépens . . . . .	I - 3487
XI — Conclusion . . . . .	I - 3488
ANNEXE . . . . .	I - 3490
A — Droit communautaire . . . . .	I - 3490
1. Directive 64/221/CEE . . . . .	I - 3490
2. Règlement (CEE) n° 1612/68 . . . . .	I - 3491
3. Directive 73/148/CEE . . . . .	I - 3492
4. Directive 90/364/CEE . . . . .	I - 3496
B — Droit national . . . . .	I - 3498
1. Loi relative aux étrangers (Ausländergesetz) . . . . .	I - 3498
2. Loi relative à l'entrée et au séjour des ressortissants des États membres de la Communauté européenne (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) . . . . .	I - 3503
3. Article 80, paragraphes 2 et 3, du code de contentieux administratif (Verwaltungsgerichtsverordnung) . . . . .	I - 3504

## I — Introduction

1. Le présent recours en manquement introduit par la Commission des Communautés européennes est dirigé contre le fait que, selon cette dernière, ni la situation législative allemande relative à l'expulsion des étrangers ressortissants de l'Union européenne ni la pratique administrative basée sur cette réglementation n'est conforme, avec suffisamment de clarté, aux dispositions communautaires.

2. La Commission fait valoir en particulier une violation des dispositions suivantes: les articles 18 CE et 39 CE, la directive 64/221/CEE 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<sup>2</sup>, le règlement (CEE) n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté<sup>3</sup>, la directive 73/148/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services<sup>4</sup> et la directive 90/364/CEE relative au droit de séjour<sup>5</sup>.

2 — Directive du Conseil, du 25 février 1964 (JO 1964, 56, p. 850).

3 — Règlement du Conseil, du 15 octobre 1968 (JO L 257, p. 2).

4 — Directive du Conseil, du 21 mai 1973 (JO L 172, p. 14).

5 — Directive du Conseil, du 28 juin 1990 (JO L 180, p. 26).

## II — Cadre juridique (renvoi)

3. Les dispositions applicables du droit communautaire et du droit allemand sont jointes en annexe.

## III — Les faits, la procédure précontentieuse et la procédure judiciaire

4. Sur la base de pétitions et de plaintes adressées au Parlement européen et à la Commission concernant l'expulsion de différents citoyens italiens par les autorités du Bade-Wurtemberg, la Commission a ouvert une enquête en 1998.

5. Après avoir estimé que certaines dispositions et pratiques administratives allemandes en matière de droit de séjour n'étaient pas compatibles avec le droit communautaire, la Commission a envoyé le 8 juillet 1998 une lettre de mise en demeure à la République fédérale d'Allemagne.

6. De l'avis de la Commission, la réponse du gouvernement allemand du 25 mars 1999 n'a pas pu dissiper les doutes quant à une violation du droit communautaire. Par conséquent, le 24 juillet 2000, la Commission

a adressé au gouvernement allemand un avis motivé, dans lequel elle exposait les infractions au droit communautaire et invitait la République fédérale d'Allemagne à prendre, dans un délai de deux mois, les mesures nécessaires pour remédier aux griefs soulevés.

base qui prévoit obligatoirement ou dans son principe l'expulsion en cas d'existence d'une condamnation pénale passée en force de chose jugée ou ayant fondé des décisions d'expulsion à l'encontre de citoyens de l'Union sur cette base imprécise,

7. Même après la réponse à l'avis motivé envoyée par le gouvernement allemand le 26 septembre 2000, la Commission était d'avis que la République fédérale d'Allemagne n'avait pas adopté les mesures nécessaires pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire. Par conséquent, elle a introduit, par requête du 4 décembre 2002, enregistrée au greffe de la Cour de justice le 5 décembre 2002, un recours en manquement en application de l'article 226 CE à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne.

b) en n'ayant pas transposé, d'une manière suffisamment claire, dans l'article 12, paragraphe 1, de l'Aufenthaltsgesetz/EWG les conditions posées par le droit communautaire en matière de restriction à la libre circulation ou ayant fondé des décisions d'expulsion à l'encontre de citoyens de l'Union sur cette base imprécise,

8. Dans cette requête, la Commission a conclu à ce qu'il plaise à la Cour de justice:

c) en n'ayant pas établi de manière suffisamment claire dans sa législation que des décisions d'expulsion à l'encontre de citoyens de l'Union ne doivent pas être fondées sur une base ayant des buts de prévention générale ou ayant motivé des décisions d'expulsion à l'encontre de citoyens par la volonté de dissuader d'autres étrangers,

1) constater que la République fédérale d'Allemagne,

a) en n'ayant pas établi de manière suffisamment claire dans sa législation que des décisions d'expulsion à l'encontre de citoyens de l'Union ne doivent pas être fondées sur une

d) en ayant pris des décisions d'expulsion à l'encontre de citoyens de l'Union, qui ne respectent pas un rapport approprié entre, d'une part, le droit fondamental au respect de la vie familiale et, de l'autre, le maintien de l'ordre public,

- e) en ayant ordonné l'exécution immédiate des décisions d'expulsion à l'encontre de citoyens de l'Union sans qu'il s'agisse de cas d'urgence,

*A — Importance de la pratique administrative pour l'appréciation des dispositions juridiques*

a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 18 CE et 39 CE, du droit fondamental au respect de la vie familiale en tant que principe fondamental du droit communautaire, ainsi que des articles 3 et 9 de la directive 64/221, de l'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 1612/68, des articles 1<sup>er</sup>, 4, 5, 8 et 10 de la directive 73/148 et des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la directive 90/364;

- 2) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

10. Le présent recours en manquement porte, entre autres, sur la question de savoir si la pratique de l'administration a aussi une importance pour l'interprétation des dispositions nationales sur lesquelles elle se fonde. En particulier, il s'agit de savoir si l'on peut conclure au manque de clarté et donc à l'illégalité des dispositions nationales sur la base d'une pratique donnée.

11. À cet égard, il convient de partir d'un arrêt fondamental rendu par la Cour dans l'affaire *Commission/Italie*<sup>6</sup>. Dans cette affaire, la Cour a dû examiner la portée de dispositions juridiques et administratives nationales compte tenu de leur interprétation par les juridictions nationales<sup>7</sup>.

12. À cette occasion, la Cour a établi le critère suivant:

#### IV — Remarques préliminaires

9. La présente procédure soulève deux questions juridiques fondamentales concernant la portée juridique d'une pratique administrative déterminée, qu'il convient d'examiner en premier lieu.

«32. À cet égard, des décisions de justice isolées ou fortement minoritaires dans un

<sup>6</sup> — Arrêt du 9 décembre 2003 (C-129/00, Rec. p. I-14637).

<sup>7</sup> — Points 30 et suiv.

contexte jurisprudentiel marqué par une autre orientation, ou encore une interprétation démentie par la juridiction suprême nationale, ne sauraient être prises en compte. Il n'en est pas de même d'une interprétation jurisprudentielle significative non démentie par ladite juridiction suprême, voire confirmée par celle-ci.»

13. Au point 33 de l'arrêt rendu dans cette affaire, la Cour se réfère également aux «interprétations judiciaires». On peut en conclure qu'une pratique administrative ne suffit pas à elle seule. Ne s'opposent pas non plus à cette conclusion les déclarations figurant au point 41, dans lesquelles la Cour se réfère à l'interprétation et à l'application de la disposition litigieuse par l'administration, étant donné que, dans ce point, la Cour renvoie dans le même temps à l'interprétation et à l'application de la disposition par «une part significative des juridictions», y compris la juridiction suprême nationale compétente.

14. Dans la présente affaire, en revanche, il est manifeste que les juridictions, en particulier les juridictions administratives, ne confirment précisément pas la pratique administrative.

15. Une pratique administrative comme celle de l'espèce, qui concerne presque

exclusivement les décisions des Regierungspräsidien, dont l'importance relative est incontestable, ne saurait constituer à elle seule un critère de la manière dont une disposition juridique ou administrative nationale est interprétée.

16. Cela ne change absolument rien au fait qu'une pratique administrative peut constituer à elle seule une violation du droit communautaire.

#### B — Importance des cas particuliers dans l'appréciation de la pratique administrative

17. Dans sa requête, la Commission souligne qu'elle ne se réfère aux cas particuliers qu'à titre d'exemple et pour illustrer certaines décisions et certaines pratiques administratives. Il s'ensuit que la Commission ne demande pas la condamnation de l'État membre attaqué dans chacun de ces cas particuliers.

18. Étant donné que la Commission soulève toutefois le caractère illégal, au regard du droit communautaire, de la pratique administrative, ces cas ont toutefois de l'importance.

Par conséquent, il est inutile d'examiner la question de savoir à partir de quel seuil il existe une pratique administrative qui peut être examinée au regard de son illégalité par rapport au droit communautaire. Il est tout aussi inutile d'examiner s'il y a eu une violation systématique de certaines dispositions du droit dérivé<sup>8</sup>.

19. Ainsi que la Cour de justice l'a déjà constaté dans plusieurs domaines, même un cas unique de pratique administrative peut constituer une violation du droit communautaire. Cela vaut, par exemple, pour le droit des marchés publics<sup>9</sup>, pour le droit de l'environnement<sup>10</sup> et — de manière exemplaire pour la présente affaire — également pour le droit de séjour tel que défini par les directives applicables en l'espèce<sup>11</sup>.

### V — Premier chef de conclusion: caractère de l'expulsion

20. Par son premier chef de conclusion, la Commission demande qu'il soit constaté que l'article 47 de la loi relative aux étrangers (*Ausländergesetz*, ci-après l'«*AuslG*») est

imprécis quant au caractère obligatoire ou de principe de l'expulsion et que l'administration allemande a fondé les décisions d'expulsion prises à l'encontre de citoyens de l'Union sur cette base d'habilitation imprécise.

### A — *Grief tiré de la transposition défectueuse*

#### 1. Arguments des parties

21. La Commission fait valoir que les dispositions de l'article 47 de l'*AuslG* sont totalement et irrémédiablement en contradiction avec les exigences de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 64/221, puisque l'article 47 de l'*AuslG* prévoit obligatoirement ou dans son principe l'expulsion lorsqu'un étranger a été condamné pour un des délits mentionnés dans cette disposition. Selon la Commission, les autorités doivent expulser l'étranger et ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation pour adopter une décision divergente.

22. Le gouvernement italien, qui est intervenu à l'appui des conclusions de la Commission, est d'accord sur ce point avec la Commission pour affirmer que la réglementation allemande relative aux étrangers est incompatible avec le droit communautaire

8 — À ce sujet, voir le récent arrêt du 26 avril 2005, *Commission/Irlande* (C-494/01, Rec. p. I-3331).

9 — Arrêt du 10 avril 2003, *Commission/Allemagne* (C-20/01 et C-28/01, Rec. p. I-3609).

10 — Arrêt du 7 avril 1992, *Commission/Grèce* (C-45/91, Rec. p. I-2509).

11 — Arrêt du 14 avril 2005, *Commission/Espagne* (C-157/03, Rec. p. I-2911).

dans la mesure où elle prescrit l'expulsion automatique d'un ressortissant d'un autre État membre sur la seule base d'une condamnation pénale.

expressément la primauté des dispositions de l'AufenthG/EWG sur les dispositions de l'AuslG. Cela signifierait que les conséquences juridiques de l'expulsion obligatoire ou de l'expulsion de principe des citoyens de l'Union ne se produiraient que si les conditions de l'article 12 de l'AufenthG/EWG sont remplies.

23. Le gouvernement allemand affirme en revanche que, d'après le droit allemand, il ne peut y avoir une expulsion obligatoire d'un citoyen de l'Union que si les exigences du droit communautaire sont respectées. En effet, serait applicable à l'expulsion de citoyens de l'Union non seulement l'article 47 de l'AuslG, mais également l'article 12 de la Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ci-après l'«AufenthG/EWG», et l'article 4 du règlement relatif à la libre circulation des citoyens de l'Union sans activité professionnelle (Freizügigkeitsverordnung/EG).

## 2. Appréciation en droit

25. Ainsi que la Cour de justice l'a déjà déclaré à plusieurs reprises<sup>12</sup>, l'expulsion du territoire qui est prononcée de manière automatique à la suite d'une condamnation pénale, sans tenir compte du comportement personnel de l'auteur de l'infraction ni du danger qu'il représente pour l'ordre public n'est pas compatible avec les principes du droit communautaire, et notamment avec les articles 39, paragraphe 3, CE et 3 de la directive 64/221<sup>13</sup>.

24. La situation juridique privilégiée des citoyens de l'Union par rapport aux ressortissants d'États tiers se traduirait par le fait que la République fédérale d'Allemagne, à côté d'une loi générale relative aux étrangers, a adopté une loi spéciale relative au droit de séjour des citoyens de l'Union exerçant une activité professionnelle ainsi que la Freizügigkeitsverordnung/EG, qui ne visent que les citoyens de l'Union. L'élaboration d'une loi générale dont des parties sont complétées par une loi spéciale constituerait une technique législative normale. Le paragraphe 2, deuxième alinéa, de l'AuslG prévoirait

26. La Cour de justice déclare que l'on ne peut justifier une mesure d'expulsion en tant qu'obstacle à la liberté de circuler des citoyens de l'Union pour des raisons d'ordre

12 — Voir arrêts du 19 janvier 1999, Calfa (C-348/96, Rec. p. I-11, point 27); du 10 février 2000, Nazli (C-340/97, Rec. p. I-957, point 40), et du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri (C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257, point 68).

13 — Voir arrêt Orfanopoulos et Oliveri, précité, points 70 et 71.

public qu'en cas d'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société<sup>14</sup>. L'existence d'une condamnation pénale ne peut justifier une expulsion que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à cette condamnation font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public<sup>15</sup>.

27. Il s'ensuit qu'une règle qui, sans examiner les circonstances personnelles de la personne à expulser, prévoit obligatoirement ou dans son principe l'expulsion est contraire au droit communautaire.

28. Dans l'affaire Orfanopoulos et Oliveri, la Cour de justice a été saisie, entre autres, de la question de savoir si les articles 39, paragraphe 3, CE et 3 de la directive 64/221 s'opposent à ce qu'une règle nationale prévoie l'expulsion des ressortissants d'autres États membres qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale pour mineurs d'au moins deux ans ou d'une condamnation à une peine privative de liberté pour infraction intentionnelle à la loi sur les stupéfiants (Betäubungsmittelgesetz) si l'exécution de la peine n'a pas été assortie d'un sursis.

29. La Cour a déclaré que l'expulsion ordonnée sur la base d'une disposition nationale qui impose l'expulsion du territoire des ressortissants d'autres États membres ayant été condamnés à certaines peines pour des délits spécifiques *est prononcée de manière automatique* sans tenir compte du comportement personnel de l'auteur de l'infraction ni du danger qu'il représente pour l'ordre public<sup>16</sup>.

30. En revanche, dans l'affaire Orfanopoulos et Oliveri, la Cour ne s'est pas prononcée sur la question de la compatibilité de l'article 47 de l'AuslG avec les articles 39 CE et 3 de la directive 64/221. Cette question n'a donc pas été définitivement tranchée jusqu'à ce jour. Par conséquent, il convient à présent de déterminer si les normes du droit allemand comportent un tel automatisme.

31. L'article 47 de l'AuslG prévoit une expulsion obligatoire en cas de condamnation passée en force de chose jugée pour certains délits intentionnels (paragraphe 1), une expulsion de principe en cas de condamnation pour d'autres délits intentionnels (paragraphe 2, point 2). En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de l'AuslG, d'après lequel est étranger celui qui n'est pas allemand, ces dispositions visent également les citoyens de l'Union.

14 — Arrêts du 27 octobre 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999, point 35), et Orfanopoulos et Oliveri (précité à la note 12, point 66).

15 — Arrêt Orfanopoulos et Oliveri (précité à la note 12, point 67).

16 — Arrêt Orfanopoulos et Oliveri (précité à la note 12, points 69 et suiv.).

32. Ainsi, l'article 47, paragraphe 1, prévoit obligatoirement, pour chaque cas de condamnation pénale passée en force de chose jugée, l'expulsion et ne laisse aucune marge pour la prise en compte des circonstances personnelles. En conséquence, la même chose vaut pour l'expulsion de principe prévue à l'article 47, paragraphe 2, de l'AuslG. Il y a certes ici une marge d'appréciation, mais ne peuvent justifier une autre conséquence juridique que des circonstances qui rendraient l'expulsion de principe disproportionnée, ce qui n'arriverait qu'en cas d'événements atypiques. Cependant, la prise en compte régulière du comportement personnel de l'intéressé n'est précisément pas envisagée.

33. L'article 47, paragraphe 1 et — également — paragraphe 2, point 1, de l'AuslG prévoit par conséquent l'expulsion automatique. Dès lors, considérées de manière isolée, ces dispositions ne sont pas conformes au droit communautaire.

34. Toutefois, il faut tenir compte du fait que le législateur allemand, en adoptant la loi relative à l'entrée et au séjour des ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne a prévu des dispositions spéciales pour l'expulsion des citoyens de l'Union. L'article 12, paragraphe 3, de loi relative au droit de séjour des citoyens de l'Union exerçant une activité professionnelle prévoit que l'on ne peut prendre des mesures d'expulsion que si le

comportement personnel de l'intéressé le justifie. L'article 12, paragraphe 4, de la même loi indique explicitement qu'une condamnation pénale ne suffit pas en soi pour justifier des mesures ou des décisions mettant fin au séjour. Par conséquent, l'article 12 tient suffisamment compte des dispositions de la directive.

35. L'article 2, paragraphe 2, de l'AuslG règle la coexistence de ces deux lois en prévoyant que l'AuslG ne trouve à s'appliquer que dans la mesure où le droit communautaire et l'AufenthG/EWG ne contiennent pas des dispositions en sens contraire.

36. Par conséquent, la question centrale est de savoir si ce système des lois applicables, à savoir que l'AuslG s'applique aux citoyens de l'Union en tant que *lex generalis* et l'AufenthG/EWG en tant que *lex specialis*, est conforme aux dispositions de la directive 64/221.

37. La transposition d'une directive laisse à l'État membre le choix de la forme et des moyens, la directive le liant uniquement quant au résultat à atteindre<sup>17</sup>. Ce faisant, il doit être possible à l'État membre d'insérer dans son ordre juridique la réglementation à transposer de telle sorte que cette dernière

17 — Arrêts du 23 novembre 1977, *Enka* (38/77, Rec. p. 2203, point 11), et du 23 octobre 2003, *Scherndl* (C-40/02, Rec. p. I-12647, point 43).

n'y représente pas un corps étranger. À cette occasion, il lui appartient également de régler les rapports entre d'éventuelles lois concurrentes et de résoudre les conflits de sorte à respecter au mieux son ordre juridique tout en transposant correctement le droit communautaire.

38. Le législateur allemand a transposé la directive 64/221 en adoptant l'AufenthG/EWG et en prévoyant ce faisant des dispositions particulières régissant, de manière conforme au droit communautaire, le séjour de citoyens de l'Union sur le territoire allemand.

39. Il a rassemblé ces dispositions particulières dans une loi distincte et a réglé dans une loi le rapport de ces dernières avec l'AuslG, qui s'applique à tous les étrangers, en prévoyant que les dispositions particulières priment celles de l'AuslG.

40. L'application d'une loi en tant que *lex specialis* implique que cette dernière, dans la mesure où l'on se situe dans son champ d'application, écarte l'application de la loi générale. Dans cette mesure, c'est finalement la loi spéciale qui est exclusivement applicable d'un point de vue matériel.

41. Les citoyens de l'Union relèvent donc en principe de l'AuslG; il n'y a toutefois une

règle juridique matérielle sur la seule base de l'AufenthG/EWG que dans la mesure où les conditions de cette dernière sont remplies. Ainsi, les citoyens de l'Union qui, en vertu du droit communautaire, jouissent de la liberté de circuler au sens des articles 18 CE et 39 CE, bénéficient, en vertu de l'AufenthG/EWG, d'une protection contre les expulsions, et ce de la manière prévue par le droit communautaire dans la directive 64/221.

42. Enfin, dans le cas du principe de la primauté de la *lex specialis*, il s'agit d'un principe commun aux traditions juridiques des États membres, qui n'entraîne aucune ambiguïté quant à la question de la loi applicable. La Cour de justice a aussi expressément constaté cela pour le principe de la primauté de la loi postérieure sur la loi antérieure<sup>18</sup>.

43. En conclusion, il convient donc de constater que l'article 47 de l'AuslG n'est pas imprécis sur ce point et que, par conséquent, il ne contredit pas non plus les dispositions communautaires de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 64/221.

44. Par conséquent, la première partie du premier chef de conclusion est infondée.

18 — Arrêt du 7 mars 2002, Commission/Italie (C-145/99, Rec. p. I-2235, point 38).

B — *Grief tiré de l'application défectueuse*

## 1. Contenu du grief

45. La Commission attaque une pratique administrative qui serait constituée d'un automatisme de l'expulsion, qu'elle décrit dans la requête. Par conséquent se pose en tout premier lieu la question de savoir ce que la Commission entend ici par pratique administrative.

46. Au point 15 de la requête, la Commission soutient que le présent recours n'a pas pour objet l'examen de questions particulières soulevées par des cas individuels. Elle ne citerait donc des cas particuliers qu'à titre d'exemple et d'illustration. Le renvoi à des cas particuliers n'exclurait pas que d'autres cas soient à considérer comme des exemples de l'infraction alléguée.

47. Il en ressort que, par pratique administrative, la Commission désigne toute une série de décisions individuelles.

2. Sur le grief selon lequel la pratique administrative ne respecterait pas les exigences du droit communautaire

48. La Commission reproche aux autorités allemandes d'avoir, dans tous les cas cités, fondé les décisions d'expulsion adoptées à l'encontre de citoyens de l'Union sur la base juridique de l'article 47 de l'AuslG et d'avoir par conséquent explicitement motivé de nombreuses décisions administratives par le fait qu'il s'agissait d'une décision obligatoire qui ne laissait aucune marge d'appréciation aux autorités.

49. Le gouvernement allemand concède que, dans le cas d'une expulsion de citoyens de l'Union, c'est chaque fois l'ensemble des dispositions applicables qui s'appliquent, que l'article 47 de l'AuslG n'est mis en œuvre que dans le contexte de l'article 12 de l'AufenthG/EWG. Par ailleurs, dans ses observations, il renvoie aux dispositions administratives relatives à l'AuslG (ci-après les «AuslG-VwV»), d'après lesquelles une décision d'expulsion est soumise aux restrictions de l'article 12 de l'AufenthG/EWG (points 45.0.5.1 et 47.0.2.1 des AuslG-VwV).

50. La Commission n'a contesté qu'un nombre très restreint de décisions. Cela peut être dû au fait qu'il n'a pas dû être simple pour la Commission d'examiner chaque cas particulier, sans parler d'établir l'ensemble de la pratique administrative, pour déterminer dans quelle mesure toutes les décisions administratives avaient respecté les critères

du droit communautaire. Par conséquent, la Commission dépend avant tout des cas particuliers de violation manifeste qui lui sont rapportés. Dans la présente affaire, la Commission a obtenu les informations en grande partie des intéressés eux-mêmes, de sorte que son appréciation aussi se base essentiellement sur ces informations relatives aux décisions.

51. À cet égard se pose la question de savoir sur qui pèse, dans le cadre du présent recours en manquement, la charge d'allégation et la charge de la preuve quant à l'existence de certaines circonstances.

52. D'après le droit communautaire et une jurisprudence constante<sup>19</sup>, il appartient à la Commission d'établir l'existence d'un manquement, c'est-à-dire que la Commission doit démontrer que l'État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

53. Néanmoins, dans une série d'arrêtés, surtout dans le domaine agricole, la Cour a allégé la charge de la preuve pesant sur la Commission<sup>20</sup>. Cet allègement de la charge

de la preuve de la Commission est fondé sur le fait que c'est l'État membre qui est le mieux placé pour fournir et vérifier certaines données, de sorte qu'il lui incombe de présenter la preuve la plus détaillée et complète de l'exactitude de ces contrôles et, le cas échéant, de démontrer l'inexactitude des affirmations de la Commission.

54. On peut se demander si cette solution peut être généralisée pour la répartition de la charge de la preuve. En principe, il faut supposer que l'État membre doit toujours être mieux informé que la Commission et qu'il bénéficie par rapport à cette dernière d'un avantage en termes de d'informations. Cependant, vouloir justifier par ce seul fait un renversement de la charge générale de la preuve va à l'encontre des principes généraux de procédure.

55. On peut admettre un renversement de la charge de la preuve quand il ressort déjà d'une norme de droit communautaire une obligation de preuve dans le chef de l'État membre, puisque, dans de tels cas, l'État a l'obligation de conserver et, le cas échéant, de présenter les documents relatifs à ses informations. Toutefois, dans le cas d'une expulsion considérée comme une restriction au droit de circuler librement, cela ne saurait être le cas en raison de ses conséquences graves.

19 — Voir, entre autres, arrêts du 19 mars 1991, *Commission/Belgique* (C-249/88, Rec. p. I-1275, point 6); du 9 février 1994, *Commission/Italie* (C-119/92, Rec. p. I-393, point 37), et du 23 octobre 1997, *Commission/Espagne* (C-160/94, Rec. p. I-5851, point 17).

20 — Voir arrêts du 6 mars 2001, *Pays-Bas/Commission* (C-278/98, Rec. p. I-1501, points 39 à 41); du 19 juin 2003, *Espagne/Commission* (C-329/00, Rec. p. I-6103, point 68, et du 4 mars 2004, *Allemagne/Commission* (C-344/01, Rec. p. I-2081, point 58).

56. D'autre part, la Commission n'est pas non plus tenue de démontrer de manière exhaustive une violation. Même des échantillons peuvent suffire pour établir une violation du droit communautaire.

57. Il ressort en tout cas de l'argument non contesté de la Commission, qui vise également des décisions qui ont été infirmées par une juridiction ou qui n'ont pas été exécutées pour d'autres motifs, qu'une série de décisions administratives ont été adoptées avec pour motivation que l'autorité compétente ne disposait d'aucune marge d'appréciation et qu'elle était liée par l'article 47 de l'AuslG<sup>21</sup>.

58. De plus, ces décisions ne proviennent pas uniquement de quelques rares autorités situées sur un territoire régional limité, mais elles s'étendent sur l'ensemble du Land de Bade-Wurtemberg<sup>22</sup>. En outre, de nombreuses expulsions prononcées dans le cadre de la procédure administrative de réclamation ont été confirmées par les décisions sur réclamation de l'autorité hiérarchiquement supérieure, le Regierungspräsidium.

59. Enfin, il convient de faire observer que des éléments de preuve relatifs à une

décision administrative contraire au droit communautaire peuvent déjà suffire pour établir un manquement<sup>23</sup>.

60. En l'espèce, la décision du Regierungspräsidium Freiburg du 23 mars 2000 constitue en toute hypothèse une telle décision d'expulsion de l'administration allemande contraire au droit communautaire.

61. Dans cette décision, l'autorité compétente en matière d'étrangers expulse du territoire allemand un citoyen de l'Union sur la base de l'article 47, paragraphe 2, point 1, de l'AuslG. À titre de motivation, elle déclare que, d'après cette disposition, elle est tenue de procéder à l'expulsion, sans disposer d'une marge d'appréciation. Il n'existerait pas d'exception atypique s'écartant de la règle, et les étrangers ne bénéficieraient pas non plus d'une protection renforcée contre l'expulsion en application de l'article 47, paragraphe 3, de l'AuslG. Les dispositions administratives applicables auxquelles le gouvernement allemand a fait référence n'ont pas été prises en compte dans cette décision.

62. Ce faisant, l'autorité compétente en matière d'étrangers a, dans ce cas, fondé l'expulsion de citoyens de l'Union sur une base d'habilitation qui ne tient pas suffisam-

21 — Voir point 18 de la requête.

22 — Voir arrêt du 9 novembre 1999, Commission/Italie (C-365/97, Rec. p. I-7773, point 69).

23 — Voir arrêt du 14 avril 2005, Commission/Espagne (précité à la note 11).

ment compte des dispositions particulières pour le séjour des citoyens de l'Union au sens de la directive 64/221. Elle a prononcé une expulsion sur la seule base d'une condamnation pénale en application de l'article 47 de l'AuslG, c'est-à-dire qu'elle n'a appliqué ni l'article 12, paragraphe 4, de l'AufenthG/EWG, qui interdit précisément cela, ni l'article 12, paragraphe 3, de l'AufenthG/EWG, d'après lequel il faut tenir compte du comportement personnel du citoyen de l'Union.

EWG n'est pas suffisamment claire quant aux conditions dans lesquelles la liberté de circuler est restreinte pour des raisons d'ordre public ainsi que le fait que les autorités administratives allemandes ont basé les décisions d'expulsion adoptées à l'encontre de citoyens de l'Union sur cette base d'habilitation imprécise.

63. Même si, en l'espèce, un seul cas a été examiné à titre d'exemple et qu'il s'est révélé être contraire au droit communautaire, cela suffit pour constater que l'administration a mal appliqué la loi, d'autant plus qu'elle a procédé de la même manière dans une série de cas.

#### A — *Grief tiré de la transposition défectueuse*

##### 1. Arguments des parties

64. Par conséquent, la deuxième partie du premier chef de conclusion est fondée.

#### **VI — Deuxième chef de conclusion: les conditions relatives aux restrictions à la liberté de circuler**

65. Avec le deuxième chef de conclusion, la Commission reproche à la République fédérale d'Allemagne le fait que la disposition de l'article 12, paragraphe 1, de l'AufenthG/

66. La Commission affirme que l'article 12 de l'AufenthG/EWG ne transpose pas de manière suffisamment claire le droit communautaire dérivé. En effet, la différenciation entre l'expulsion ordonnée dans le cas d'un titre de séjour à durée illimitée («uniquement pour de graves raisons de sécurité ou d'ordre publics») et l'expulsion ordonnée dans le cas d'un titre de séjour à durée limitée («pour des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publiques») donnerait l'impression que, dans le cas d'un titre de séjour à durée limitée de «simples» raisons de sécurité ou d'ordre publics suffiraient. Cela s'écarterait toutefois sensiblement des conditions posées par la Cour de justice dans le cadre de l'appréciation de l'article 39, paragraphe 4, CE en matière d'ordre public.

67. Le gouvernement allemand fait valoir en revanche que le renvoi dans l'AufenthG/EWG aux dispositions du traité indique suffisamment clairement que les notions doivent être interprétées conformément à l'interprétation du traité par la Cour de justice et que, ce faisant, aucune insécurité juridique n'apparaît.

## 2. Appréciation en droit

a) Imprécision de principe de la règle relative au titre de séjour à durée limitée (article 12, paragraphe 1, première phrase, de l'AufenthG/EWG)

68. Bien que la Commission reproche essentiellement une violation de l'article 39 CE, il est clair qu'il faut également examiner une violation des dispositions de la directive 64/221, d'autant que ces dernières concrétisent les conditions posées aux restrictions à la libre circulation des travailleurs et à la liberté d'établissement. L'article 2, paragraphe 1, de la directive 64/221 prévoit que l'éloignement du territoire ne peut être ordonné que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

69. C'est précisément ce libellé que comportait également en substance l'AufenthG/EWG. Se pose désormais la question de

savoir si la simple reproduction de la règle communautaire implique une imprécision, c'est-à-dire que les conditions posées par la directive à l'éloignement du territoire d'étrangers ressortissants de l'Union européenne ne ressortent pas de manière suffisamment claire de la réglementation allemande transposant la directive.

70. Les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de sécurité juridique<sup>24</sup>.

71. D'une part, la transposition d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle des dispositions de celle-ci dans une disposition légale expresse et spécifique, mais qu'elle peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise<sup>25</sup>.

72. D'autre part, le principe de sécurité juridique exige une publicité adéquate pour

24 — Voir, entre autres, arrêts du 24 mars 1994, Commission/Belgique (C-80/92, Rec. p. I-1019, point 20); du 26 octobre 1995, Commission/Luxembourg (C-151/94, Rec. p. I-3685, point 18); du 27 février 2003, Commission/Belgique (C-415/01, Rec. p. I-2081, point 21), et du 20 novembre 2003, Commission/France (C-296/01, Rec. p. I-13909, point 54).

25 — Voir arrêts du 9 septembre 1999, Commission/Allemagne (C-217/97, Rec. p. I-5087, point 31), et du 7 janvier 2004, Commission/Espagne (C-58/02, Rec. p. I-621, point 26).

les mesures nationales adoptées en application d'une réglementation communautaire pour que les sujets de droit concernés par de telles mesures soient à même de connaître l'étendue de leurs droits et obligations dans le domaine particulier régi par le droit communautaire<sup>26</sup>.

73. Par conséquent, la reprise textuelle des dispositions d'une directive ne suffit pas en principe pour satisfaire aux conditions posées à la transposition d'une directive. En l'espèce, il est toutefois uniquement question de savoir si les notions utilisées dans l'AufenthG/EWG fournissent des informations quant à leur portée au regard du droit communautaire, c'est-à-dire si le champ d'application de la protection de la directive recouvre celui de la disposition nationale.

74. À l'article 12 de l'AufenthG/EWG, le renvoi aux articles 48, paragraphe 3, et 56, paragraphe 1, du traité fait directement suite aux notions d'«ordre public, de sécurité et de santé publiques». Le renvoi à ces dispositions fait apparaître clairement que, pour les libertés fondamentales, il faut appliquer le critère communautaire applicable, qui, de son côté, est concrétisé par la jurisprudence de la Cour de justice<sup>27</sup>.

75. Cependant, se pose ensuite la question de savoir si le simple renvoi aux normes du droit primaire suffit pour satisfaire aux conditions établies par la Cour. D'après ces conditions, la transposition d'une disposition d'une directive suppose que la disposition nationale doit être en soi compréhensible et à ce point claire et précise pour satisfaire à la sécurité juridique. Si la disposition doit d'abord être interprétée dans le cadre du droit communautaire, y compris de son élaboration par la Cour de justice, cela nuit à la sécurité juridique requise.

76. Enfin, la lecture de l'article 12, paragraphe 1, de l'AufenthG/EWG ne permet pas non plus au sujet de droit de déduire quelle restriction est visée par le critère d'ordre public, de sécurité et de santé publiques, sur la base de la jurisprudence de la Cour, par la simple référence aux normes du droit primaire.

77. L'imprécision de l'article 12, paragraphe 1, de l'AufenthG/EWG est encore renforcée par le fait que, dans les cas visés à l'article 12, paragraphe 1, première phrase, il ne faut pas donner de motif grave pour justifier une expulsion. Cela est toutefois précisément en contradiction avec la jurisprudence de la Cour, selon laquelle on ne peut justifier une mesure d'expulsion, en tant qu'obstacle à l'exercice des libertés des citoyens de l'Union, par des motifs d'ordre

26 — Voir arrêts du 20 juin 2002, *Mulligan e.a.* (C-313/99, Rec. p. I-5719, points 51 et suiv.), et du 27 février 2003, *Commission/Belgique* (précité à la note 24, point 21).

27 — Voir note 14.

public qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société<sup>28</sup>.

paragraphe 1, de l'AufenthG/EWG, à nouveau sans opérer de distinction entre la première et la deuxième phrase.

78. Certes, la disposition administrative n° 47.0.2.1 prévoit que l'expulsion ne peut intervenir qu'en cas de menace suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société. Cependant, cela ne permet pas non plus de rendre suffisamment claire la disposition de transposition elle-même. En effet, d'une part, les dispositions administratives sont des normes juridiques internes de l'administration, qui en principe n'ont pas d'effet à l'extérieur et ne sont pas connues des particuliers. Par conséquent, il n'est pas possible pour ces derniers de connaître la portée et l'étendue de leurs droits sur la base des dispositions administratives. D'autre part, la disposition administrative n° 47.0.2.1 prévoit que l'expulsion ne peut intervenir qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. De plus, il n'y a pas de différence entre la première et la deuxième phrase de l'article 12, paragraphe 1, de l'AufenthG/EWG.

79. Cependant, la disposition administrative n° 45.0.5.1 ne contribue pas non plus à préciser les choses. Il y est effectivement indiqué qu'une expulsion n'est légale que pour des motifs d'ordre public, de sécurité ou de santé publiques. Ce faisant, il est fait référence de manière générale à l'article 12,

80. En conséquence, l'article 12, paragraphe 1, première phrase, de l'AufenthG/EWG ne satisfait pas aux conditions établies par la Cour de justice en matière de transposition des directives.

b) Imprécision de la disposition relative au titre de séjour à durée illimitée (article 12, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'AufenthG/EWG)

81. En ce qui concerne les titres de séjour à durée illimitée, l'article 12, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'AufenthG/EWG prévoit expressément qu'une expulsion ne peut être ordonnée que pour des motifs graves tirés de la sécurité publique ou de l'ordre public.

82. Ce faisant, il ressort explicitement du texte de cette disposition que toute violation de l'ordre juridique ne suffit pas pour une expulsion, mais que les motifs de cette expulsion doivent dépasser son intensité.

28 — Arrêt Bouchereau (précité à la note 14, point 35).

83. Ainsi, l'article 12, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'AufenthG/EWG transpose l'article 3 de la directive 64/221, telle qu'interprétée par la jurisprudence constante de la Cour de justice<sup>29</sup>.

seraient fondées sur la disposition ambiguë de l'article 12, paragraphe 1, de l'AufenthG/EWG.

## B — Grief tiré de l'application défectueuse

### 1. Sur la recevabilité

#### a) Arguments des parties

84. Le gouvernement allemand est d'avis que ce chef de conclusion constitue une extension importante par rapport au grief soulevé dans l'avis motivé. Dans ce dernier, la Commission se serait limitée à critiquer la manière et la méthode de transposition poursuivies par le législateur allemand à l'article 12, paragraphe 1, de l'AufenthG/EWG. Il y aurait toutefois une importante différence entre le fait que la Commission se contente de critiquer un acte de transposition législatif de manière abstraite, en tant que manquement, et le fait que, dans la requête, elle soulève le grief supplémentaire selon lequel il existerait une pratique administrative constituée de décisions individuelles contraires au droit communautaire qui

85. En revanche, la Commission soutient qu'elle n'a pas repris textuellement dans la requête les conclusions de la procédure précontentieuse, mais qu'elle les a précisées. Toutefois, ces conclusions précisées n'iraient pas au-delà des griefs soulevés dans la lettre de mise en demeure et dans l'avis motivé. Par ailleurs, la pratique erronée serait le centre des griefs et serait donc une partie reconnaissable des griefs, qui ressort déjà de la procédure précontentieuse.

#### b) Appréciation en droit

86. Dans un recours en manquement, la procédure précontentieuse prévue à l'article 226 CE a pour but de donner à l'État membre concerné l'occasion de se conformer à ses obligations découlant du droit communautaire et de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission<sup>30</sup>.

29 — Arrêts Bouchereau (précité à la note 14, point 35) et Orfanopoulos et Oliveri (précité à la note 12, point 66).

30 — Arrêts du 2 février 1988, Commission/Belgique (293/85, Rec. p. 305, point 13); du 20 mars 1997, Commission/Allemagne (C-96/95, Rec. p. I-1653, point 22); du 15 janvier 2002, Commission/Italie (C-439/99, Rec. p. I-305, point 10), et du 24 juin 2004, Commission/Pays-Bas (C-350/02, Rec. p. I-350/02, point 18).

87. À cet égard, la régularité de cette procédure constitue une garantie essentielle voulue par le traité non seulement pour la protection des droits de l'État membre en cause, mais également pour assurer que la procédure contentieuse éventuelle aura pour objet un litige clairement défini<sup>31</sup>.

88. Selon la jurisprudence de la Cour, l'avis motivé et le recours de la Commission doivent reposer sur les mêmes griefs que ceux de la lettre de mise en demeure qui engage la procédure précontentieuse. Toutefois, cette exigence ne saurait aller jusqu'à imposer en toute hypothèse une coïncidence parfaite entre l'énoncé des griefs dans la lettre de mise en demeure, le dispositif de l'avis motivé et les conclusions de la requête, dès lors que l'objet du litige n'a pas été étendu ou modifié mais, au contraire, simplement restreint<sup>32</sup>.

89. Le grief reproché à la République fédérale d'Allemagne d'avoir fondé les expulsions ordonnées à l'encontre de citoyens de l'Union sur l'article 12 de l'AufenthG/EWG ne trouve aucune correspondance textuelle dans les griefs formulés dans l'avis motivé. Le point vi) de ce dernier ne vise expressément que la transposition claire du droit communautaire.

90. Il faut toutefois tenir compte du fait que la Commission, au point vi) de l'avis motivé, reproche expressément aux autorités allemandes d'avoir ordonné des expulsions à l'encontre de citoyens de l'Union dans des cas où il n'a pas été démontré une menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société.

91. Se pose la question de savoir si ce grief, même s'il n'est pas mot à mot identique, ne correspond toutefois pas, du moins par son contenu, au deuxième chef de conclusion, dans la mesure où ce dernier vise un acte administratif erroné.

92. Ce deuxième chef de conclusion concerne le grief selon lequel l'administration allemande a fondé des décisions sur la base d'habilitation de l'article 12, paragraphe 1, de l'AufenthG/EWG, qui n'a pas été transposée de manière suffisamment claire. Il ressort clairement de l'argument de la Commission qu'elle entend par là que, à l'article 12, paragraphe 1, de l'AufenthG/EWG, l'ordre public et la sécurité publique qu'il convient de protéger ne sont pas formulés de manière conforme à la jurisprudence de la Cour.

93. Selon cette jurisprudence, l'ordre public à protéger n'est pas affecté par toute violation de la loi, mais il doit y avoir une

31 — Arrêts du 13 décembre 2001, Commission/France (C-1/00, Rec. p. I-9989, point 53); du 20 juin 2002, Commission/Allemagne (C-287/00, Rec. p. I-5811, point 17), et Commission/Pays-Bas (précité à la note 30, point 19).

32 — Arrêts du 29 septembre 1998, Commission/Allemagne (C-191/95, Rec. p. I-5449, point 56), et du 9 novembre 1999, Commission/Italie (précité à la note 22, point 25).

menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société<sup>33</sup>.

94. Le point iv) de l'avis motivé contient le même grief. En définitive, il n'y a aucune différence entre le fait de reprocher à l'administration d'avoir fondé une décision sur une base d'habilitation qui ne prévoit pas explicitement une menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, et le fait de n'avoir pas démontré cette menace grave. En effet, dans un cas comme dans l'autre, le grief vise le fait que l'administration n'a pas examiné une telle menace grave.

95. De plus, il ressort de la partie du texte de l'avis motivé, intitulée «Menace pour l'ordre public», que, outre le grief d'une transposition insuffisamment claire, la Commission soulève précisément aussi un grief concernant la pratique administrative.

96. En effet, dans le cadre de l'examen de la question de savoir si l'objet du recours est le même que celui de l'avis motivé, ce n'est pas uniquement le libellé des points figurant dans la partie finale qui est déterminant, mais plutôt également les considérations développées auparavant au sujet des points particuliers<sup>34</sup>.

97. Ainsi, aux pages 7 à 9 de l'avis motivé, la Commission critique l'application de l'article 12 de l'AufenthG/EWG par l'administration dans la mesure où la notion d'ordre public au sens de l'article 12, paragraphe 1, première phrase, de l'AufenthG/EWG est mal interprétée (a), critique le fait que les décisions d'expulsion ne mentionnent pas des éléments de fait suffisamment concrets et précis pour pouvoir justifier une menace grave, réelle et actuelle de l'ordre public par le comportement de l'intéressé (b) ou qu'une modification des circonstances ne peut plus être prise en considération après la décision finale des autorités (c).

98. Ce faisant, la deuxième partie du deuxième chef de conclusion correspond, compte tenu de la jurisprudence de la Cour<sup>35</sup>, au contenu du point iv) de l'avis motivé et a donc fait l'objet de la procédure précontentieuse.

99. Par conséquent, cette partie du chef de conclusion est recevable.

## 2. Sur le bien-fondé

### a) Arguments des parties

100. La Commission fait valoir que plusieurs décisions font apparaître une interprétation

33 — Arrêt Bouchereau (précité à la note 14, point 35).

34 — Arrêt du 9 novembre 1999, Commission/Italie (précité à la note 22, points 36 et suiv.).

35 — Ibidem, point 25, et arrêt du 29 septembre 1998, Commission/Allemagne (précité à la note 32, point 56).

fondamentalement erronée de la notion d'«ordre public» au sens de l'article 12, paragraphe 1, première phrase, de l'AufenthG/EWG et, ce faisant, elle cite 17 décisions.

101. Elle soutient que, dans toutes ces affaires, la seule violation de la loi pénale établissait manifestement ou d'emblée un motif d'ordre public. Les critères particuliers «réel», «grave» et «actuel» établis par la jurisprudence Bouchereau<sup>36</sup> n'ont été ni évoqués ni effectivement examinés. Il a même été parfois expressément constaté qu'il ne fallait pas établir des motifs graves d'ordre public, étant donné que ces derniers ne devaient exister que dans le cas de l'article 12, paragraphe 1, première phrase, de l'AufenthG/EWG, c'est-à-dire uniquement dans le cas des étrangers détenteurs d'un titre de séjour CE à durée illimitée. À cet égard, la Commission cite sept décisions.

102. Dans ce contexte, la Commission précise à nouveau qu'elle ne cite des cas particuliers qu'à titre d'exemple. Pour la Commission, les exemples cités démontrent sans aucun doute qu'il ne s'agit pas de décisions erronées restées isolées, mais que ce type de décision se répète toujours et que, de la sorte, elles présentent un degré de généralité qui implique une certaine pratique administrative contraire au droit communautaire (même si elle est répandue de manière variable au niveau régional).

103. Le gouvernement allemand soutient en revanche que les autorités administratives ont correctement appliqué le droit communautaire. Cela serait démontré, par exemple, par deux des cas cités par la Commission elle-même, dans lesquels les autorités compétentes en matière d'étrangers étaient parfaitement au courant des conditions strictes du droit communautaire. Dans ces deux décisions d'expulsion, il était indiqué ceci: «Compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, qui exige, en cas de restriction du droit à la libre circulation en raison d'une condamnation pénale, une menace suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, il existe une probabilité suffisante, à apprécier selon le principe de proportionnalité et à différencier selon l'ampleur du dommage, que l'étranger concerné troublera la sécurité et l'ordre publics également à l'avenir».

#### b) Appréciation en droit

104. Il incombe à la Commission, en sa qualité de requérante dans un recours en manquement, d'établir et de démontrer les faits litigieux. Dans la présente affaire, dans laquelle est critiquée l'application contraire au droit communautaire de l'article 12 de l'AufenthG/EWG par l'administration allemande, les faits litigieux sont par conséquent les décisions administratives correspondantes. La Commission ne l'a pas fait, elle n'en a pas apporté la preuve. Elle n'a produit

36 — Arrêt précité à la note 14, point 35.

aucune des décisions prises en considération ni présenté des extraits de ces décisions, mais elle s'est limitée, tant dans la requête que dans l'avis motivé et la lettre de mise en demeure, à la présentation de listes.

105. L'argument selon lequel elle ne veut examiner des cas particuliers qu'à titre d'exemple et que, avec le recours, elle vise plutôt la pratique globale de l'administration ne justifie pas d'autre conclusion. Ainsi que nous l'avons constaté ci-dessus<sup>37</sup>, en attaquant une pratique administrative contraire au droit communautaire, la Commission vise de nombreux cas particuliers. Toutefois, pour établir l'illégalité au regard du droit communautaire de cette pratique administrative, il faut à tout le moins examiner *un* acte administratif du point de vue de son illégalité établie au regard du droit communautaire<sup>38</sup>. Étant donné que la Cour de justice ne dispose toutefois pas des décisions administratives, une appréciation correspondante n'est pas possible.

106. Par conséquent, cette partie du deuxième chef de conclusion doit être rejetée comme non fondée en raison des règles en matière de charge de la preuve.

37 — À ce sujet, voir les considérations exposées à la section IV, point B.

38 — Arrêt du 7 mars 2002, Commission/Italie (précité à la note 18, point 56).

## VII — Troisième chef de conclusion: prise en compte illégale des aspects de prévention générale

107. Par son troisième chef de conclusion, la Commission demande à ce qu'il soit constaté que l'article 47, paragraphes 1 et 2, de l'AuslG viole l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 64/221 en ce qu'il prévoit obligatoirement ou dans son principe l'expulsion en cas de condamnation pénale passée en force de chose jugée, sans permettre la prise en considération du comportement personnel, et en ce que, ce faisant, il poursuit des objectifs de prévention générale. En outre, la Commission demande à ce qu'il soit constaté que la pratique administrative allemande a fondé les ordres d'expulsion pris à l'encontre de citoyens de l'Union sur la dissuasion d'autres étrangers.

### A — Grief tiré d'une transposition défectueuse

#### 1. Sur la recevabilité

##### a) Arguments des parties

108. Le gouvernement allemand est d'avis que cette partie du troisième chef de

conclusion est une extension irrecevable de ce dernier, étant donné que ce grief ne figurait pas dans l'avis motivé. Ce n'est qu'à la suite de la reformulation de l'ancien point vii) dans le troisième chef de conclusion qu'il a été introduit.

109. La Commission soutient en revanche qu'elle avait déjà fait valoir, dans la lettre de mise en demeure, que la base juridique de l'article 47, paragraphes 1 et 2, de l'AuslG avait un objectif de prévention générale, par lequel les décisions fondées sur cet article présentaient obligatoirement un élément illégal de prévention générale et que, pour ce motif, elles violaient le droit communautaire. L'avis motivé confirmerait ce grief juridique. À cet égard, la Commission renvoie notamment au troisième alinéa de la page 11 de l'avis motivé.

#### b) Appréciation en droit

110. La section de l'avis motivé intitulée «Dissuasion» contient le grief selon lequel l'article 47, paragraphes 1 et 2, de l'AuslG poursuit un objectif de prévention générale. Ce faisant, il est suffisamment clair que, outre la pratique administrative, c'est également la transposition du droit communautaire qui est critiquée.

111. Enfin, la première partie du troisième chef de conclusion, selon laquelle la législation ne ferait pas apparaître de manière suffisamment claire que les ordres d'expulsion pris à l'encontre de citoyens de l'Union ne peuvent pas être fondés sur une base d'habilitation qui poursuit des objectifs de prévention générale, contient le même grief que celui figurant au point iii) de l'avis motivé. Ce dernier indique que la législation allemande ne fait pas apparaître de manière suffisamment claire que les ordres d'expulsion ne peuvent pas être fondés sur une base d'habilitation qui prévoit obligatoirement ou dans son principe l'expulsion en cas d'une condamnation pénale passée en force de chose jugée.

112. En effet, une base juridique qui autorise une expulsion en raison d'une condamnation pénale passée en force de chose jugée, sans examiner d'autres aspects et notamment le comportement personnel de l'intéressé, poursuit principalement des objectifs de prévention générale. Des considérations de prévention particulières exigent une base d'habilitation qui autorise à prendre en considération les circonstances particulières du cas d'espèce.

113. Par conséquent, ce chef de conclusion figurait déjà dans l'avis motivé, et est donc recevable.

## 2. Sur le bien-fondé

## a) Arguments des parties

114. La Commission soutient que l'article 47, paragraphes 1 et 2, de l'AuslG poursuivrait des objectifs de prévention générale, étant donné que l'expulsion devrait dissuader les autres étrangers de commettre des délits du même type ou d'un type similaire. Cela violerait toutefois l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 64/221.

115. La Cour de justice aurait constaté qu'une expulsion ne serait justifiée que si «le comportement personnel de l'intéressé révèle un risque concret de nouvelles perturbations graves de l'ordre public»<sup>39</sup>. La Cour serait parvenue à la conclusion qu'une mesure d'expulsion de principe ordonnée à la suite d'une condamnation pénale pour une infraction spécifique dans un but de prévention générale est incompatible avec les principes applicables dans le cadre de la libre circulation des travailleurs ressortissants d'un État membre<sup>40</sup>.

116. Le gouvernement allemand soutient en revanche que la situation juridique allemande prévoit de manière claire et non ambiguë qu'une expulsion de citoyens de

l'Union ne peut pas intervenir sur la base d'objectifs de prévention générale. En effet, l'article 12 de l'AufenthG/EWG interdirait de prendre en considération des objectifs de prévention générale en ce qui concerne les citoyens de l'Union.

## b) Appréciation en droit

117. Pour ce qui est de l'appréciation en droit de la première partie du troisième chef de conclusion, on peut fondamentalement renvoyer aux considérations relatives à la première partie du premier chef de conclusion. En effet, le grief tiré ici de la prise en considération d'aspects de prévention générale dans l'ordre juridique allemand est conforme au grief selon lequel la situation juridique allemande prévoit un automatisme dans la réglementation relative à l'expulsion des citoyens de l'Union du territoire allemand.

118. En effet, lorsque la situation juridique prévoit obligatoirement ou dans son principe l'expulsion en cas de condamnation pénale pour, dans le même temps, dissuader ainsi de manière générale la perpétration de délits, il ne reste pas de place pour prendre en considération le comportement personnel du particulier et ce sont les considérations de prévention générale qui priment.

39 — Arrêt Nazli (précité à la note 12, point 61).

40 — Ibidem, point 63.

119. À cet égard, il faut donc renvoyer aux considérations ci-dessus et conclure également ici que le droit allemand, dans la mesure où il prévoit une base d'habilitation pour l'expulsion de citoyens de l'Union pour des motifs de sécurité et d'ordre publics, interdit, avec l'article 12 de l'AufenthG/EWG, des considérations de prévention générale.

120. Par conséquent, la première partie du troisième chef de conclusion n'est pas fondée.

de prévention générale. À cet effet, elle cite sept décisions dont elle reproduit des extraits.

122. Le gouvernement allemand soutient que les dispositions administratives prévoient que les décisions d'expulsion adoptées à l'encontre des citoyens de l'Union ne peuvent pas être adoptées pour des motifs de prévention générale. Il n'y aurait rien à redire au fait que les autorités compétentes en matière d'étrangers aient indiqué, outre des motifs de prévention particuliers, également des motifs de prévention générale et qu'elles aient fait des déclarations au sens d'une indication comminatoire supplémentaire.

## B — *Grief tiré d'une application défectueuse*

### 1. Arguments des parties

121. La Commission reproche aux autorités allemandes d'avoir fermement déclaré dans une série de décisions que l'expulsion répondait, entre autres choses, à des considérations de prévention générale. À cet effet, elle cite, à titre d'exemple, onze décisions. Elle déclare que l'expulsion devait mettre les autres étrangers en garde et les inviter à adopter un comportement respectueux des lois. Quelquefois, la motivation accorderait même une importance particulière à l'effet

### 2. Appréciation en droit

123. L'exception au principe de la libre circulation pour des motifs d'ordre public doit être interprétée de manière restrictive dans la mesure où les circonstances personnelles du cas d'espèce font apparaître l'existence d'une menace actuelle pour l'ordre public<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> — Arrêt Calfa (précité à la note 12, points 22 à 24).

124. La Cour de justice en a conclu que le droit communautaire s'oppose à l'expulsion d'un ressortissant d'un État membre fondée sur des motifs de prévention générale, c'est-à-dire qui a été décidée dans un but de dissuasion à l'égard d'autres étrangers<sup>42</sup>, en particulier lorsque cette mesure a été prononcée de manière automatique à la suite d'une condamnation pénale, sans tenir compte du comportement personnel de l'auteur de l'infraction ni du danger qu'il représente pour l'ordre public<sup>43</sup>.

125. En premier lieu, il convient de constater que le gouvernement allemand ne saurait justifier la pratique administrative par le fait que les dispositions administratives allemandes n'autorisent pas à fonder une motivation sur des considérations de prévention générale. En effet, d'une part, il n'est pas question de la base juridique, mais du fait que différentes mesures d'expulsion se fondaient sur des considérations de prévention générale. D'autre part, l'interdiction de motiver des expulsions par des considérations de prévention générale découle déjà du droit primaire qui lie également l'administration.

126. Le gouvernement allemand ne conteste pas que la motivation de différentes décisions mentionne des considérations de prévention générale. Cela dit, il souligne toute-

fois que la prévention générale ne serait mentionnée qu'«à titre complémentaire», l'expulsion elle-même étant toutefois déjà justifiée par les circonstances personnelles de l'intéressé.

127. La motivation d'une décision administrative adoptée à l'encontre d'un particulier représente ce que l'autorité a considéré comme important pour sa décision. En incluant des considérations de prévention générale dans sa motivation, elle exprime le fait que de telles considérations l'ont également incitée à adopter la décision dans cette forme et avec une telle portée.

128. La motivation des actes administratifs sert également à la protection des particuliers, car ces derniers doivent pouvoir se défendre contre les arguments figurant dans la motivation. Si la motivation contient des éléments de prévention générale, cela pourrait restreindre la protection des particuliers dans la mesure où ils n'ont pas la possibilité de contester ces griefs, puisque le motif de la prévention générale ne réside pas dans sa personne, mais dans des causes générales, indépendantes du particulier.

129. C'est pourquoi nous considérons comme suffisant pour établir un manquement que la motivation contient des éléments de prévention générale, puisque la prévention générale s'est insinuée, du moins

42 — Arrêt du 26 février 1975, *Bonsignore* (67/74, Rec. p. 297, point 7).

43 — Arrêts *Orfanopoulos et Oliveri* (précité à la note 12, point 68); *Calfa* (précité à la note 12, point 27), et *Nazli* (précité à la note 12, point 59).

du point de vue du particulier, dans la motivation et qu'il n'apparaît pas clairement que l'article 3, paragraphe 1, de la directive 64/221 prévoit que seul le comportement personnel et donc seules des considérations de prévention spécifique peuvent s'appliquer.

130. Par conséquent, la deuxième partie du troisième chef de conclusion est fondée.

### **VIII — Quatrième chef de conclusion: droit fondamental au respect de la vie familiale**

131. Par ce quatrième chef de conclusion, la Commission demande à ce qu'il soit constaté que les autorités allemandes ont adopté des mesures d'expulsion à l'encontre de citoyens de l'Union qui ne garantissent pas un juste équilibre entre le droit fondamental au respect de la vie familiale au sens de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), d'une part, et le maintien de l'ordre public, d'autre part. Ce faisant, la Commission invoque essentiellement la violation du principe de proportionnalité, qu'il convient de respecter lors de la mise en balance prescrite par l'article 8 de la CEDH.

132. La CEDH fait partie des droits fondamentaux qui doivent être protégés dans l'ordre juridique communautaire conformément à l'article 6, paragraphe 2, UE, ainsi que l'a confirmé la jurisprudence constante de la Cour de justice. La CEDH englobe des droits fondamentaux et des droits de l'homme qui doivent être respectés également par les États membres dans le domaine d'application du droit communautaire<sup>44</sup>.

133. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, les États membres, lorsqu'ils adoptent des mesures d'ordre public, doivent respecter le principe de proportionnalité de sorte que de telles mesures soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre<sup>45</sup>.

134. Ce faisant, il incombe aux autorités nationales, dans chaque cas particulier, d'apprécier la menace pour l'ordre public, en tenant compte de la situation juridique particulière des personnes relevant du droit

<sup>44</sup> — Sur le droit fondamental du respect de la vie familiale, voir arrêt du 11 juillet 2002, *Carpenter* (C-66/00, Rec. p. I-6279, point 41).

<sup>45</sup> — Arrêts du 26 novembre 2002, *Oteiza Olazabal* (C-100/01, Rec. p. I-10981, point 43), et *Carpenter* (précité à la note 44, point 42).

communautaire et de l'importance décisive du principe de la libre circulation<sup>46</sup>.

part, du point de vue de la mise en balance erronée des intérêts.

135. À cet égard, il convient de partir de la jurisprudence applicable de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'application de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH. En substance, il s'agit de la question de savoir quels intérêts appliquer et mettre en balance pour déterminer la nécessité d'une atteinte au droit fondamental du respect de la vie familiale, garanti par la CEDH.

A — *Absence de mise en balance des intérêts*

138. La Commission reproche aux autorités allemandes compétentes en matière d'étrangers de n'avoir absolument pas examiné la question de la proportionnalité dans de nombreux cas, c'est-à-dire d'être parti de l'hypothèse que l'expulsion automatique n'autorisait pas un examen de la proportionnalité.

136. Parmi ces éléments, on trouve par exemple la nature et la gravité du délit commis, la durée du séjour et l'intégration dans le pays d'expulsion, la nationalité de l'intéressé, la situation familiale ainsi que les éventuelles difficultés de l'intéressé et des membres de sa famille dans le pays d'origine de l'intéressé<sup>47</sup>.

139. Dans ce contexte, il ne faut donc pas examiner la question de savoir si une expulsion était effectivement proportionnée.

137. Si l'on part du chef de conclusion de la Commission, la pratique administrative allemande doit être examinée à deux points de vue, d'une part, du point de vue de l'absence de mise en balance des intérêts et, d'autre

140. Il convient de faire observer ici que, précisément en ce qui concerne l'application erronée de l'article 47 de l'AuslG, le grief se confond pour l'essentiel avec le contenu du grief tiré de l'application défectueuse incriminée dans le premier chef de conclusion. En effet, par nature, lorsque l'autorité part de l'hypothèse d'une expulsion obligatoire, un examen de la proportionnalité ne saurait totalement déployer ses effets même si

46 — Arrêt Bouchereau (précité à la note 14, point 29).

47 — Parmi la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, voir arrêts Mokrani c. France du 15 juillet 2003 (n° 52206/99, § 30) et Boulif c. Suisse du 2 août 2001 (*Recueil des arrêts et décisions* 2001-IX, § 39, 41 et 46).

éventuellement le droit national prévoit en principe un tel examen.

B — *Mise en balance défectueuse des intérêts*

141. Le gouvernement allemand ne conteste pas que, dans différentes décisions, il a été explicitement mentionné qu'un examen de la proportionnalité n'avait pas eu lieu ou qu'il n'avait pas pu avoir lieu. Il se contente d'indiquer que, en cas de décisions erronées, une correction judiciaire ou d'un autre type est intervenue.

142. En toute hypothèse, les autorités administratives allemandes ont considéré, dans un cas, que l'expulsion était la décision qui s'imposait et ont adopté cette mesure. Dans le cadre de l'examen du premier chef de conclusion, cela a été constaté pour la décision du Regierungspräsidium Freiburg du 23 mars 2000. De plus, la Commission a présenté plusieurs cas du même type, dans lesquels l'autorité a décidé dans le même sens.

143. En conséquence, il convient de constater que les autorités allemandes compétentes en matière d'étrangers ont ordonné des expulsions contraires au droit communautaire, en ce qu'elles n'ont pas examiné, à la suite de l'application de l'article 47 de l'AuslG, le caractère proportionnel de la décision et que, ce faisant, elles n'ont pas tenu compte de la portée de l'article 8 de la CEDH.

144. La Commission critique en outre le caractère disproportionné des décisions, au motif que les autorités n'auraient pas respecté la portée du droit fondamental au respect de la vie privée et de la vie familiale. Elle fait valoir qu'il y a une infraction précisément dans l'appréciation erronée du cas particulier. Ce faisant, elle reconnaît que les droits fondamentaux se sont immiscés dans les considérations, mais critique toutefois l'ampleur de leur prise en compte. À cet égard, il convient de constater que la Commission n'a pas opéré une différenciation claire par rapport aux cas cités sous le point A. En effet, la Commission cite ici également des cas dans lesquels les autorités ont considéré qu'elles étaient tenues de renoncer à un examen de la proportionnalité.

145. En ce qui concerne la mise en balance des intérêts, il faut partir de l'hypothèse que, selon la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>48</sup>, les États membres, dans la mise en œuvre de leur politique d'immigration, disposent en principe d'un large pouvoir d'appréciation, dans la mesure où, ce faisant, ils n'affectent pas de manière

<sup>48</sup> — Voir, également, Cour eur. D. H., arrêt Adam c. Allemagne du 4 octobre 2001, n° 43359/98, dans lequel aucune violation de l'article de 8 de la CEDH n'a été établie.

inappropriée les droits découlant de la CEDH<sup>49</sup>.

de la requête, ainsi qu'avec le contenu de l'avis motivé et de la lettre de mise en demeure.

146. On ne doit supposer une violation des droits fondamentaux garantis par le droit communautaire que s'il ressort clairement des circonstances que les valeurs fondamentales de la CEDH et donc les droits de l'intéressé ont été manifestement méconnus. Ce serait par exemple le cas si les autorités ne se sont pas exprimées sur certaines attaches familiales, alors qu'il est manifeste que, dans le cas d'espèce, cela aurait précisément pu avoir de l'importance. Il ne suffit donc pas de se contenter de constater qu'aucun motif familial ne s'opposait à l'expulsion.

148. Le gouvernement allemand ne conteste pas l'argument de la Commission dans la mesure où les motivations de différentes décisions d'expulsion n'ont pas éclairé de manière approfondie le cadre familial. De plus, il souligne que, en toute hypothèse, les ordres d'expulsion disproportionnés ont été cassés par les juridictions.

147. Certes, on ne peut déduire qu'avec difficulté des données fournies par la Commission que, dans les décisions particulières, les motifs familiaux n'ont effectivement pas été pris en compte. La Commission se limite plutôt à mentionner différents éléments familiaux qui, selon elle, n'ont pas été mis en balance avec le comportement délictueux de la personne à expulser. Toutefois, l'argument de la Commission apparaît finalement grâce à la comparaison avec différents cas énumérés dans d'autres points

149. Selon nous, cela ne suffit toutefois pas pour écarter le soupçon que, dans l'administration, dans une mesure non négligeable, les facteurs familiaux n'ont pas été suffisamment inclus dans l'appréciation. En effet, ainsi que nous l'avons déjà exposé, il importe peu que l'expulsion a été effectivement proportionnée, ce qui importe plutôt, c'est que les considérations qui ont abouti à l'expulsion ont été exprimées de manière appropriée dans la motivation.

150. De plus, il faut examiner si, dans le cas de l'expulsion de citoyens de la Communauté, la mise en balance doit également tenir compte de la circonstance que l'intéressé bénéficie en principe d'un droit de séjour.

49 — Conclusions de l'avocat général Geelhoed présentées le 25 mai 2004 dans l'affaire *Ayaz* (arrêt du 30 septembre 2004, C-275/02, Rec. p. I-8765, point 84).

151. En effet, alors que la CEDH<sup>50</sup> elle-même ne garantit pas un droit de séjour en tant que tel, le droit communautaire prévoit une série de facteurs de rattachement pour le droit de séjour. À l'encontre d'une protection renforcée des personnes bénéficiant d'un droit de séjour, le gouvernement allemand fait valoir que la CEDH s'oppose à un standard différent en matière de protection des droits fondamentaux. Cela n'est pas exact. On peut plutôt déduire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'expulsion de certains groupes de personnes, comme les immigrés de la deuxième génération ou les personnes qui bénéficient d'un titre de séjour illimité<sup>51</sup>, est soumise à des critères particulièrement stricts.

droit fondamental au respect de la vie familiale, au sens de l'article 8 de la CEDH, d'une part, et le maintien de l'ordre public, d'autre part.

153. Par conséquent, le quatrième chef de conclusion est fondé.

## C — Conclusion

152. En conclusion, il convient donc de constater que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire en ce que des citoyens de l'Union ont fait l'objet de décisions d'expulsion qui ne garantissent pas un juste équilibre entre le

## IX — Cinquième chef de conclusion: exécution immédiate

154. Par le cinquième chef de conclusion, la Commission demande à la Cour de justice de constater que les autorités allemandes ont violé l'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221 en ce qu'elles ont ordonné l'exécution immédiate des mesures d'expulsion adoptées à l'encontre des citoyens de l'Union sans qu'il s'agisse de cas urgents.

## A — Arguments des parties

50 — À ce sujet, voir Cour eur. D. H., arrêts Radanovic c. Autriche du 22 avril 2004 (n° 42703/98, § 30) et Abdulaziz et Balkandali c. Royaume-Uni du 28 mai 1985 (série A n° 94, § 68).

51 — Cour eur. D. H., arrêt Radanovic c. Autriche (précité à la note 50, § 36).

155. La Commission fait valoir que la pratique administrative allemande confirmerait

régulièrement — presque systématiquement — et sans motivation suffisante l'existence des conditions pour une exécution immédiate de l'expulsion. Il serait question en effet de l'intérêt public à l'exécution immédiate de la décision, qu'exigerait l'article 80, paragraphe 2, première phrase, point 4, du code de contentieux administratif (Verwaltungsgerichtsordnung), qui primerait l'intérêt privé à la suspension de son exécution en cas de recours.

156. Le gouvernement allemand reconnaît que, dans de très nombreux cas, l'expulsion des citoyens de l'Union a également fait l'objet d'une exécution immédiate. Il conteste toutefois le caractère systématique de l'exécution immédiate sans motivation suffisante. L'exécution immédiate serait plutôt toujours le résultat d'un examen à chaque fois indépendant de ses conditions spécifiques.

## B — *Appréciation en droit*

157. En ce qui concerne le cinquième chef de conclusion, il faut tout d'abord examiner la jurisprudence de la Cour de justice depuis l'introduction de la présente affaire.

### 1. Portée de l'arrêt rendu dans l'affaire Orfanopoulos et Oliveri

158. Dans la procédure préjudicielle de l'affaire Orfanopoulos et Oliveri<sup>52</sup>, la Cour de justice devait, entre autres, répondre à la question de savoir si l'article 9 de la directive 64/221 s'opposait à une disposition qui, en cas d'une décision adoptée par un Regierungspräsidium concernant l'éloignement du territoire, ne prévoyait plus de procédure de réclamation comportant également un examen de l'opportunité de cette décision, dès lors qu'il n'existe pas une autorité indépendante de cette autorité administrative.

159. Dans cette affaire, il était question d'une disposition nationale qui prévoit qu'il n'y a pas de procédure préalable, au cours de laquelle l'autorité supérieure contrôle la légalité et l'opportunité d'un acte administratif, dès lors qu'un acte administratif est adopté par un Regierungspräsidium [voir l'article 6a de la loi du Land de Bade-Wurtemberg portant exécution du code de contentieux administratif (badenwürttembergisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung)].

160. La Cour de justice a répondu que l'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221

<sup>52</sup> — Arrêt précité à la note 12, points 101 et suiv.

s'oppose à une disposition qui ne prévoit plus, à l'encontre d'une décision adoptée par une autorité administrative sur l'expulsion d'un ressortissant d'un autre État membre, de procédure de réclamation et de recours dans laquelle est également examinée l'opportunité de la mesure, dès lors qu'il n'existe pas une autorité indépendante de cette autorité administrative.

161. Les critiques de la Commission se concentrent désormais sur le reproche fait à l'administration d'avoir régulièrement ordonné l'expulsion sans qu'il se soit agi d'un cas urgent.

## 2. Absence d'examen de l'urgence d'un cas

162. Il convient de se ranger à l'avis du gouvernement allemand selon lequel l'expulsion est en principe soumise à des conditions très sévères, de sorte que la distinction entre ces conditions et celles fixées pour l'exécution immédiate n'apparaît pas immédiate.

163. En revanche, une comparaison de l'article 7 avec l'article 9 de la directive 64/221 indique que, outre les conditions pour une mesure d'expulsion, des exigences

particulières s'appliquent à la réduction du délai pour pouvoir encore rester sur le territoire de l'État.

164. Cela signifie que l'urgence prévue à l'article 9 de la directive 64/221 ne saurait viser la menace de principe pour l'ordre public, mais qu'elle doit concerner plutôt, indépendamment de cela, le fait qu'il n'est plus possible d'attendre l'issue de la voie de recours ordinaire.

165. L'exécution immédiate limite les droits du particulier à être entendu, au profit de l'ordre public. En effet, en ne reconnaissant pas à une réclamation l'effet suspensif normalement prévu, l'effectivité des moyens de recours et le délai de défense sont limités. Dès lors, au moment d'examiner le caractère proportionnel de la mesure, dans le cadre de l'exécution immédiate, il faut prendre en considération, outre les conditions posées à une expulsion relatives à la menace pour l'ordre public, le droit fondamental à être entendu, qui est garanti, dans le droit communautaire, par l'article 6 de la CEDH. Pour supposer l'urgence d'un cas, l'autorité administrative doit apprécier ce droit fondamental dans le cas d'espèce, avant d'adopter une décision relative à l'exécution immédiate.

166. Le Landratsamt Göppingen ne l'a pas fait dans la décision du 23 mai 1996, dans

laquelle il avançait la motivation suivante: «Il fallait ordonner l'exécution immédiate de cette décision dans l'intérêt public prépondérant. Pour éviter que d'autres délits ne soient commis après une éventuelle remise en liberté, il est nécessaire que vous quittiez le territoire fédéral encore avant la clôture d'une éventuelle procédure litigieuse administrative».

167. De plus, la Commission a cité de nombreux cas dans lesquels les autorités allemandes compétentes en matière d'étrangers ont motivé l'exécution immédiate de la même manière.

168. Le gouvernement allemand fait certes valoir que, en Allemagne, l'exécution immédiate doit en principe être examinée de manière distincte. Il ne conteste toutefois pas que, ainsi que l'a soutenu la Commission, dans différents cas, on a eu recours aux mêmes considérations pour motiver l'exécution immédiate, à savoir la menace pour l'ordre public.

169. Par conséquent, il convient de constater que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire en ce que l'exécution immédiate de mesures d'expulsion adoptées à l'encontre de citoyens de

l'Union a été ordonnée sans examiner si les conditions de l'urgence étaient réunies.

170. Par conséquent, le cinquième chef de conclusion est fondé.

## X — Les dépens

171. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, en vertu de l'article 69, paragraphe 3, premier alinéa, la Cour peut décider de répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs.

172. Étant donné que la Commission et la République fédérale d'Allemagne ont respectivement succombé sur un ou plusieurs chefs, ils doivent supporter leurs propres dépens. La République italienne, qui est intervenue dans la procédure, supporte ses propres dépens conformément à l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure.

## XI — Conclusion

173. Pour les motifs qui précèdent, nous proposons à la Cour de justice de constater que:

«1) La République fédérale d'Allemagne,

- en ayant fondé des décisions d'expulsion adoptées à l'encontre de citoyens de l'Union sur la base d'habilitation de l'article 47, paragraphes 1 et 2, de la loi relative aux étrangers, qui prévoit obligatoirement ou dans son principe l'expulsion en cas de condamnation pénale passée en force de chose jugée,
  
- en n'ayant pas transposé de manière suffisamment claire, à l'article 12, paragraphe 1, première phrase, de la loi relative à l'entrée et au séjour des ressortissants des États membres de la Communauté européenne, les exigences en matière de titre de séjour à durée limitée qui découlent du droit communautaire et en ayant motivé des décisions d'expulsion de citoyens de l'Union par des objectifs de prévention générale,
  
- en ayant adopté des décisions d'expulsion de citoyens de l'Union qui ne garantissent pas un juste équilibre entre le droit fondamental au respect de la vie privée et de la vie familiale, d'une part, et le maintien de l'ordre public, d'autre part,

- en ayant ordonné l'exécution immédiate des décisions d'expulsion de citoyens de l'Union sans examiner s'il y avait urgence,

a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 18 CE et 39 CE, de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en tant que principe général du droit communautaire ainsi que des articles 3 et 9 de 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.

- 2) Pour le surplus, le recours est rejeté.
  
- 3) La Commission des Communautés européennes, la République fédérale d'Allemagne et la République italienne supportent leurs propres dépens.»

## ANNEXE

### (Cadre juridique)

#### A — Droit communautaire

##### 1. Directive 64/221/CEE

###### «Article 3

1. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet.

2. La seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures.

[...]»

###### «Article 9

1. En l'absence de possibilités de recours juridictionnels ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas effet suspensif, la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement du territoire d'un

porteur d'un titre de séjour n'est prise par l'autorité administrative, à moins d'urgence, qu'après avis donné par une autorité compétente du pays d'accueil devant laquelle l'intéressé doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense et se faire assister ou représenter dans les conditions de procédure prévues par la législation nationale.

Cette autorité doit être différente de celle qualifiée pour prendre la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement.

2. Les décisions de refus de délivrance du premier titre de séjour ainsi que les décisions d'éloignement avant toute délivrance d'un tel titre sont soumises, à la demande de l'intéressé, à l'examen de l'autorité dont l'avis préalable est prévu au paragraphe 1. L'intéressé est alors autorisé à présenter en personne ses moyens de défense à moins que des raisons de sûreté de l'État ne s'y opposent.»

## 2. Règlement (CEE) n° 1612/68

### *«Article premier*

1. Tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux de cet État.

2. Il bénéficie notamment sur le territoire d'un autre État membre de la même priorité que les ressortissants de cet État dans l'accès aux emplois disponibles.»

3. Directive 73/148/CEE

«Article premier

1. Les États membres suppriment, dans les conditions prévues par la présente directive, les restrictions au déplacement et au séjour:

- a) des ressortissants d'un État membre qui sont établis ou veulent s'établir dans un autre État membre afin d'y exercer une activité non salariée ou veulent y effectuer une prestation de services;
- b) des ressortissants des États membres désireux de se rendre dans un autre État membre en qualité de destinataires d'une prestation de services;
- c) du conjoint et des enfants de moins de 21 ans de ces ressortissants, quelle que soit leur nationalité;
- d) des ascendants et descendants de ces ressortissants et de leur conjoint qui sont à leur charge, quelle que soit leur nationalité.

2. Les États membres favorisent l'admission de tout autre membre de la famille des ressortissants visés au paragraphe 1 sous a) et b) ou de leur conjoint qui se trouve à leur charge ou vit sous leur toit dans le pays de provenance.»

*«Article 4*

1. Chaque État membre reconnaît un droit de séjour permanent aux ressortissants des autres États membres qui s'établissent sur son territoire en vue d'y exercer une activité non salariée lorsque les restrictions afférentes à cette activité ont été supprimées en vertu du traité.

Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé 'carte de séjour de ressortissant d'un État membre des Communautés européennes'. Ce document a une durée de validité de cinq ans au moins à dater de sa délivrance; il est automatiquement renouvelable.

Les interruptions de séjour ne dépassant pas six mois consécutifs ainsi que les absences motivées par l'accomplissement d'obligations militaires n'affectent pas la validité de la carte de séjour.

La carte de séjour en cours de validité ne peut être retirée aux ressortissants visés à l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 1 sous a) du seul fait qu'ils n'exercent plus d'activité en raison d'une incapacité temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident.

Les ressortissants d'un État membre qui ne sont pas visés au premier alinéa, mais sont admis à exercer une activité sur le territoire d'un autre État membre en vertu de la législation de cet État, obtiennent un titre de séjour d'une durée au moins égale à celle de l'autorisation accordée pour l'exercice de l'activité.

Toutefois, les ressortissants visés au premier alinéa et auxquels, par suite d'un changement d'activité, les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent conservent leur carte de séjour jusqu'à l'expiration de la validité de celle-ci.

2. Pour les prestataires et les destinataires de services, le droit de séjour correspond à la durée de la prestation.

Si cette durée est supérieure à trois mois, l'État membre où s'effectue la prestation délivre un titre de séjour pour constater ce droit.

Si cette durée est inférieure ou égale à trois mois, la carte d'identité ou le passeport sous le couvert duquel l'intéressé a pénétré sur le territoire couvre son séjour. L'État membre peut toutefois imposer à l'intéressé de signaler sa présence sur le territoire.

3. Lorsqu'un membre de la famille n'a pas la nationalité d'un État membre, il lui est délivré un document de séjour ayant la même validité que celui délivré au ressortissant dont il dépend.»

«Article 5

Le droit de séjour s'étend à tout le territoire de l'État membre.»

«Article 8

Les États membres ne peuvent déroger à la présente directive que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.»

«Article 10

1. La directive du Conseil du 25 février 1964 pour la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services reste applicable jusqu'à l'exécution de la présente directive par les États membres.

2. Les documents de séjour délivrés en application de la directive citée au paragraphe 1 et en cours de validité au moment de l'exécution de la présente directive conservent leur validité jusqu'à leur prochaine échéance.»

#### 4. Directive 90/364/CEE

##### *«Article premier*

1. Les États membres accordent le droit de séjour aux ressortissants des États membres qui ne bénéficient pas de ce droit en vertu d'autres dispositions du droit communautaire, ainsi qu'aux membres de leur famille tels qu'ils sont définis au paragraphe 2, à condition qu'ils disposent, pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille, d'une assurance-maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil et de ressources suffisantes pour éviter qu'ils ne deviennent, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

Les ressources visées au premier alinéa sont suffisantes lorsqu'elles sont supérieures au niveau de ressources en deçà duquel une assistance sociale peut être accordée par l'État membre d'accueil à ses ressortissants, compte tenu de la situation personnelle du demandeur et, le cas échéant, de celle des personnes admises en application du paragraphe 2.

Lorsque le deuxième alinéa ne peut s'appliquer, les ressources du demandeur sont considérées comme suffisantes lorsqu'elles sont supérieures au niveau de la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil.

2. Ont le droit de s'installer dans un autre État membre avec le titulaire du droit de séjour, quelle que soit leur nationalité:

a) son conjoint et leurs descendants à charge;

- b) les ascendants du titulaire du droit de séjour et de son conjoint qui sont à sa charge.»

«Article 2

1. Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé 'carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE', dont la validité peut être limitée à cinq ans, renouvelable. Toutefois, les États membres peuvent, quand ils l'estiment nécessaire, demander la revalidation de la carte au terme des deux premières années de séjour. Lorsqu'un membre de la famille n'a pas la nationalité d'un État membre, il lui est délivré un document de séjour ayant la même validité que celui délivré au ressortissant dont il dépend.

Pour la délivrance de la carte ou du document de séjour, l'État membre ne peut demander au requérant que de présenter une carte d'identité ou un passeport en cours de validité et de fournir la preuve qu'il répond aux conditions prévues à l'article premier.

2. Les articles 2 et 3, l'article 6 paragraphe 1 point a) et paragraphe 2 ainsi que l'article 9 de la directive 68/360/CEE sont applicables, mutatis mutandis, aux bénéficiaires de la présente directive.

Le conjoint et les enfants à charge d'un ressortissant d'un État membre bénéficiant du droit de séjour sur le territoire d'un État membre ont le droit d'accéder à toute activité salariée ou non salariée sur l'ensemble du territoire de ce même État membre, même s'ils n'ont pas la nationalité d'un État membre.

Les États membres ne peuvent déroger aux dispositions de la présente directive que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Dans ce cas, la directive 64/221/CEE est applicable.

3. La présente directive n'affecte pas l'état du droit existant relatif à l'acquisition de résidences secondaires.»

## B — *Droit national*

### 1. Loi relative aux étrangers (Ausländergesetz)

#### «Article 45 — Expulsion

(1) Un étranger peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion lorsque son séjour porte atteinte à la sécurité publique et à l'ordre public ou à d'autres intérêts majeurs de la République fédérale d'Allemagne.

(2) Lors de la décision d'expulsion, il y a lieu de prendre en compte

1. la durée du séjour régulier de l'étranger et ses liens personnels, économiques et autres sur le territoire fédéral, qui sont dignes de protection,
  
2. les conséquences de l'expulsion pour les membres de la famille de l'étranger, qui séjournent régulièrement sur le territoire fédéral et vivent avec lui en communauté et (...)

«Article 46 — Différents motifs d'expulsion

Aux termes de l'article 45, paragraphe 1, peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion notamment quiconque [...]

2. a commis une infraction, autre qu'unique ou mineure, aux dispositions juridiques ou aux décisions ou ordonnances judiciaires ou administratives ou a commis hors du territoire fédéral un délit qu'il y a lieu de considérer sur ce territoire comme un délit commis intentionnellement,

3. a enfreint une disposition légale ou une ordonnance administrative applicable à l'exercice de la prostitution,

4. consomme de l'héroïne, de la cocaïne ou un stupéfiant présentant un danger comparable et qui n'est pas disposé à suivre un traitement nécessaire à sa réhabilitation ou se soustrait à un tel traitement [...]

«Article 47 — Expulsion pour dangerosité particulière

(1) Un étranger fait l'objet d'une mesure d'expulsion lorsqu'il

1. 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 trois ans passée en force de chose jugée ou que, au cours d'une période de cinq années, il a été condamné pour des délits commis intentionnellement à des peines privatives de liberté ou à des peines pour délinquance juvénile passées en force de chose jugée et totalisant au moins trois ans ou qu'une mise sous surveillance (Sicherungsverwahrung) a été ordonnée lors de sa dernière condamnation définitive, ou lorsqu'il
  
2. a été condamné pour un délit commis intentionnellement et visé par la loi sur les stupéfiants (Betäubungsmittelgesetz), pour atteinte à la paix publique dans les conditions visées à l'article 125a, deuxième phrase, du code pénal allemand (Strafgesetzbuch) ou pour une atteinte à l'ordre public commise dans le cadre d'une réunion publique ou d'un défilé interdits dans les conditions visées à l'article 125 du code pénal, à une peine d'au moins deux ans pour délinquance juvénile ou à une peine privative de liberté, passée en force de chose jugée, et que l'exécution de la peine n'a pas été assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve.

(2) En principe, un étranger fait l'objet d'une mesure d'expulsion lorsqu'il

1. a été condamné pour un ou plusieurs délits commis intentionnellement à une peine pour délinquance juvénile d'au moins deux ans ou à une peine privative de liberté, passée en force de chose jugée, et que l'exécution de la peine n'a pas été assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve,

2. cultive, fabrique, importe, fait transiter ou exporte des stupéfiants, les vend ou les cède à un tiers, les met sur le marché d'une autre façon, en fait le commerce ou est l'instigateur d'une telle action ou encore prête concours à son exécution, en violation des dispositions de la loi sur les stupéfiants et sans autorisation,
  
3. se livre, en tant qu'auteur ou complice, dans le cadre d'une réunion publique ou d'un défilé interdits ou dissous, à des actes de violence contre des personnes ou des biens, commis collectivement par un groupe d'individus d'une manière présentant une menace pour la sécurité publique,

[...]

(3) En principe, un étranger qui bénéficie d'une protection accrue contre l'expulsion en vertu de l'article 48, paragraphe 1, fait l'objet d'une mesure d'expulsion dans les cas visés au paragraphe 1. La décision de son expulsion est prise de façon discrétionnaire dans les cas visés au paragraphe 2. La décision d'expulsion frappant un étranger âgé de 18 à 21 ans, qui a grandi sur le territoire fédéral et qui est porteur d'un titre de séjour dont la durée de validité est illimitée ou d'une autorisation de séjour, est prise de façon discrétionnaire dans les cas visés aux paragraphes 1 et 2. Les dispositions des paragraphes 1 et 2, point 1, ne s'appliquent pas aux étrangers mineurs.»

«Article 48 — Protection particulière contre l'expulsion

(1) Un étranger qui

1. est titulaire d'une autorisation de séjour,

2. est titulaire d'un permis de séjour d'une durée de validité illimitée et qui est né sur le territoire fédéral ou qui y est entré en tant que mineur,
  
3. est titulaire d'un permis de séjour d'une durée de validité illimitée et qui vit en communauté avec un étranger, tel que défini aux points 1 et 2, dans un cadre conjugal ou en partenariat,
  
4. vit en communauté avec un membre allemand de sa famille,
  
5. est reconnu comme demandeur d'asile et bénéficie sur le territoire fédéral de la situation juridique d'un réfugié étranger ou est titulaire d'un titre de voyage établi par une autorité de la République fédérale d'Allemagne en application de l'accord sur la situation juridique des réfugiés (Abkommen über die Rechtsstellung für Flüchtlinge) du 28 juillet 1951 (BGBl. 1953 II, p. 559),
  
6. est titulaire d'une autorisation de séjour [Aufenthaltsbefugnis] délivrée conformément à l'article 32a,

ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion que pour des raisons de sécurité et d'ordre publics graves. En règle générale, il existe des raisons de sécurité et d'ordre publics graves dans les cas visés à l'article 47, paragraphe 1.

(2) Un étranger mineur, dont les parents ou le seul parent l'ayant à sa charge séjournent régulièrement sur le territoire allemand ne fait pas l'objet d'une mesure d'expulsion, sauf lorsqu'il a fait l'objet d'une condamnation passée en force de chose jugée pour avoir commis intentionnellement, à de multiples reprises, des délits non négligeables, des délits graves ou un délit particulièrement grave. Un adolescent âgé de 18 à 21 ans, qui a grandi sur le territoire fédéral et qui vit en communauté avec ses parents n'est expulsé que sur le fondement de l'article 47, paragraphes 1 et 2, point 1, et paragraphe 3.

2. Loi relative à l'entrée et au séjour des ressortissants des États membres de la Communauté européenne (Gesetz über Enreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft)

#### «Article 12 — Restrictions à la libre circulation

(1) Pour autant que la présente loi accorde la libre circulation et qu'elle ne prévoit pas déjà des mesures restrictives dans ses dispositions précédentes, le refus de l'entrée sur le territoire, du titre de séjour CE ou de son renouvellement, des mesures restrictives au sens de l'article 3, paragraphe 5, de l'article 12, paragraphe 1, deuxième phrase, et de l'article 14 de la loi relative aux étrangers ainsi que les mesures d'expulsion ou de refoulement prises à l'encontre des personnes visées à l'article 1<sup>er</sup> ne sont admis que pour des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publiques (article 48, paragraphe 3, article 56, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté économique européenne). L'expulsion d'étrangers porteurs d'un titre de séjour CE à durée de validité illimitée n'est autorisée que pour de graves raisons de sécurité ou d'ordre publics.

(2) Les décisions ou mesures visées au paragraphe 1 ne doivent pas être prises à des fins économiques.

(3) Les décisions ou mesures visées au paragraphe 1 ne doivent être prises que lorsque le comportement personnel d'un étranger le justifie. Cela ne s'applique pas aux décisions ou aux mesures prises en vue de protéger la santé publique.

(4) L'existence d'une condamnation pénale n'est pas suffisante en elle-même pour motiver les décisions ou mesures visées au paragraphe 1.

[...]

(7) Lorsque la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour CE sont refusés, que l'expulsion est ordonnée ou que le refoulement fait l'objet d'un avis comminatoire, il y a lieu d'indiquer le délai dans lequel l'étranger est tenu de quitter le territoire en application de la présente loi. Hormis cas d'urgence, ce délai doit être d'au moins quinze jours, lorsque aucun titre de séjour CE n'a encore été délivré, et d'au moins un mois lorsqu'un titre de séjour l'a déjà été.

[...]

3. Article 80, paragraphes 2 et 3, du code de contentieux administratif (Verwaltungsgerichtsverordnung)

«(2) L'effet suspensif n'est supprimé que

[...]

4. dans les cas où l'exécution immédiate est ordonnée, spécifiquement dans l'intérêt public ou dans l'intérêt prépondérant d'une personne concernée, par l'autorité qui a pris l'acte administratif ou qui est appelée à statuer sur le recours.

Les Länder peuvent également disposer que des voies de recours n'ont pas d'effet suspensif lorsqu'elles sont dirigées contre des mesures qu'ils prennent eux-mêmes en application du droit fédéral dans le cadre de l'exécution administrative.

(3) Dans les cas visés au paragraphe 2, point 4, il y a lieu de motiver par écrit l'intérêt particulier à l'exécution immédiate de l'acte administratif. Il n'est pas besoin de motivation particulière lorsque l'autorité prend, dans l'intérêt public et à titre préventif, une mesure d'urgence, désignée comme telle, en cas de péril imminent, notamment en cas de préjudices constituant une menace pour la vie, la santé ou la propriété.

[...]»