

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

22 juin 2021 (*)

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l’Union – Directive 2004/38/CE – Droit des citoyens de l’Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – Article 15 – Fin du séjour temporaire d’un citoyen de l’Union sur le territoire de l’État membre d’accueil – Décision d’éloignement – Départ physique de ce citoyen de l’Union de ce territoire – Effets dans le temps de cette décision d’éloignement – Article 6 – Possibilité pour ledit citoyen de l’Union de bénéficier d’un nouveau droit de séjour à son retour sur ledit territoire »

Dans l’affaire C-719/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Raad van State (Conseil d’État, Pays-Bas), par décision du 25 septembre 2019, parvenue à la Cour le 30 septembre 2019, dans la procédure

FS

contre

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M^{me} R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, M^{me} A. Prechal, MM. M. Vilaras, E. Regan (rapporteur) et N. Piçarra, présidents de chambre, MM. M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, M^{me} K. Jürimäe, MM. C. Lycourgos, P. G. Xuereb, M^{me} L. S. Rossi et M. I. Jarukaitis, juges,

avocat général : M. A. Rantos,

greffier : M^{me} M. Ferreira, administratrice principale,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 16 novembre 2020,

considérant les observations présentées :

- pour FS, par M^e V. Senczuk, advocaat,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} M. K. Bulterman et M. J. Langer, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement belge, par M^{mcs} M. Van Regemorter et M. Jacobs, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vláčil ainsi que par M^{me} A. Pagáčová, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement danois, par MM. J. Nymann-Lindegren et P. Jespersen ainsi que par M^{me} M. S. Wolff, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M. G. Wils et M^{me} E. Montaguti, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 10 février 2021,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, ainsi que rectificatifs JO 2004, L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p 34).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant FS, citoyen de l'Union ayant quitté le territoire des Pays-Bas à la suite de l'adoption d'une décision d'éloignement à son égard, au Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, Pays-Bas) (ci-après le « secrétaire d'État ») au sujet d'une décision par laquelle ce citoyen de l'Union a été placé en rétention administrative après être retourné sur le territoire de l'État membre d'accueil.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le code frontières Schengen

- 3 Le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1), prévoit, à son article 22, intitulé « Franchissement des frontières intérieures » :

« Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. »

La directive 2004/38

- 4 Les considérants 1 à 3, 10 et 16 de la directive 2004/38 énoncent :

« (1) La citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par le traité [FUE] et des mesures adoptées en vue de leur application.

(2) La libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur, qui comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel cette liberté est assurée selon les dispositions du traité [FUE].

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

[...]

(10) Il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant

une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions.

[...]

(16) Les bénéficiaires du droit de séjour ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. [...] »

5 L'article 3 de la même directive, intitulé « Bénéficiaires », prévoit, à son paragraphe 1 :

« La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2), qui l'accompagnent ou le rejoignent. »

6 L'article 5 de la directive 2004/38, intitulé « Droit d'entrée », dispose :

« 1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont munis d'un passeport en cours de validité.

[...]

5. L'État membre peut imposer à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire. Le non-respect de cette obligation peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées. »

7 L'article 6 de cette directive, intitulé « Droit de séjour jusqu'à trois mois », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. »

8 L'article 7 de ladite directive, intitulé « Droit de séjour de plus de trois mois », dispose, à son paragraphe 1 :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois :

- a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil, ou
- b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil, ou
- c) s'il est inscrit dans un établissement privé ou public, agréé ou financé par l'État membre d'accueil sur la base de sa législation ou de sa pratique administrative, pour y suivre à titre principal des études, y compris une formation professionnelle et
- d) s'il dispose d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil et garantit à l'autorité nationale compétente, par le biais d'une déclaration ou par tout autre moyen équivalent de son choix, qu'il dispose de ressources suffisantes pour lui-même et pour les membres de sa famille afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur période de séjour ; ou

[...] »

9 L'article 8 de la même directive, intitulé « Formalités administratives à charge des citoyens de l'Union », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Sans préjudice de l'article 5, paragraphe 5, pour des séjours d'une durée supérieure à trois mois, l'État membre d'accueil peut imposer aux citoyens de l'Union de se faire enregistrer auprès des autorités compétentes. »

10 Aux termes de l'article 14 de la directive 2004/38, intitulé « Maintien du droit de séjour » :

« 1. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

2. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu aux articles 7, 12 et 13 tant qu'ils répondent aux conditions énoncées dans ces articles.

Dans certains cas spécifiques lorsqu'il est permis de douter qu'un citoyen de l'Union ou les membres de sa famille remplissent les conditions énoncées aux articles 7, 12 et 13, les États membres peuvent vérifier si c'est effectivement le cas. Cette vérification n'est pas systématique.

3. Le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement.

4. À titre de dérogation aux dispositions des paragraphes 1 et 2 et sans préjudice des dispositions du chapitre VI, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une mesure d'éloignement lorsque :

[...]

b) les citoyens de l'Union concernés sont entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi. Dans ce cas, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent être éloignés tant que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés. »

11 L'article 15 de cette directive, intitulé « Garanties procédurales », est libellé comme suit :

« 1. Les procédures prévues aux articles 30 et 31 s'appliquent par analogie à toute décision limitant la libre circulation d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille prise pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

[...]

3. L'État membre d'accueil ne peut pas assortir la décision d'éloignement visée au paragraphe 1 d'une interdiction d'entrée sur le territoire. »

12 L'article 16 de ladite directive, intitulé « Règle générale pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les citoyens de l'Union ayant séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil acquièrent le droit de séjour permanent sur son territoire. [...] »

13 L'article 17 de la directive 2004/38, intitulé « Dérogations pour les travailleurs ayant cessé leur activité dans l'État membre d'accueil et les membres de leur famille », prévoit notamment des dérogations à la règle générale d'éligibilité prévue à l'article 16 de cette directive aux fins de l'acquisition du droit de séjour permanent.

14 L'article 21 de ladite directive, intitulé « Continuité de séjour », dispose :

« Pour l'application de la présente directive, la continuité de séjour peut être attestée par tout moyen de preuve en usage dans l'État membre d'accueil. La continuité de séjour est interrompue par toute décision d'éloignement valablement exécutée à l'encontre de l'intéressé. »

15 L'article 24 de la directive 2004/38, intitulé « Égalité de traitement », prévoit, à son paragraphe 2 :

« Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, [sous]b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, et les membres de leur famille. »

16 L'article 27 de cette directive, intitulé « Principes généraux », dispose, à son paragraphe 1 :

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

17 Aux termes de l'article 30 de la directive 2004/38, intitulé « Notification des décisions » :

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

[...]

3. La notification comporte l'indication de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle l'intéressé peut introduire un recours ainsi que du délai de recours et, le cas échéant, l'indication du délai imparti pour quitter le territoire de l'État membre. Sauf en cas d'urgence dûment justifié, ce délai ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification. »

18 L'article 31 de cette directive, intitulé « Garanties procédurales », prévoit, à son paragraphe 4 :

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

19 L'article 32 de ladite directive, intitulé « Effets dans le temps d'une interdiction du territoire », est libellé comme suit :

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

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

2. Les personnes visées au paragraphe 1 n'ont aucun droit d'accès au territoire de l'État membre concerné pendant l'examen de leur demande. »

Le droit néerlandais

La Vw 2000

- 20 L'article 1^{er} de la Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (loi de 2000 sur les étrangers), du 23 novembre 2000 (Stb. 2000, n° 495), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « Vw 2000 »), est libellé comme suit :

« Au sens de la présente loi et des dispositions adoptées sur son fondement, on entend par :

[...]

[ressortissants de l'Union] :

1° [les ressortissants de l'Union] européenne qui, sur le fondement du traité FUE, sont autorisés à entrer et à séjourner sur le territoire d'un autre État membre ;

[...]

ressortissant étranger : toute personne qui ne possède pas la nationalité néerlandaise et qui ne doit pas être assimilée à un ressortissant néerlandais au titre d'une disposition légale ».

- 21 L'article 8 de la Vw 2000 dispose :

« Un ressortissant étranger n'a le droit de séjourner de manière régulière aux Pays-Bas que :

[...]

- e. en tant que ressortissant de l'Union, dans la mesure où il séjourne aux Pays-Bas en vertu d'une réglementation adoptée au titre du traité FUE ou de l'accord sur l'espace économique européen (EEE) ».

- 22 L'article 50 de la Vw 2000 prévoit :

« 1. Les fonctionnaires chargés de la surveillance des frontières et du contrôle des étrangers sont habilités soit en raison de faits et circonstances qui, selon des critères objectifs, font raisonnablement présumer un séjour irrégulier, soit dans le cadre de la lutte contre le séjour irrégulier après le franchissement des frontières, à interpellé des personnes pour vérifier leur identité, leur nationalité et les conditions de leur séjour. Toute personne affirmant être de nationalité néerlandaise, sans pouvoir l'établir, peut faire l'objet des mesures de contrainte visées aux paragraphes 2 et 5. Un arrêté de portée générale précise les documents dont doit disposer un ressortissant étranger aux fins de la vérification de son identité, de sa nationalité et des conditions de son séjour.

[...]

3. Si l'identité de la personne interpellée peut être vérifiée immédiatement et s'il s'avère qu'elle ne jouit pas d'un droit de séjour régulier, ou s'il ne s'avère pas immédiatement qu'elle jouit d'un droit de séjour régulier, elle peut être transférée en un lieu prévu pour une audition. Elle y est maintenue pour une durée n'excédant pas six heures, étant entendu qu'il n'est pas tenu compte de la période allant de minuit à neuf heures du matin.

[...] »

- 23 Aux termes de l'article 59 de la Vw 2000 :

« 1. Si l'intérêt de l'ordre public ou de la sécurité nationale l'exige, Notre Ministre peut placer en rétention, en vue de son éloignement, le ressortissant étranger qui

- a. n'est pas en situation de séjour régulier ;

[...] »

24 L'article 61 de la Vw 2000 est libellé comme suit :

« 1. Le ressortissant étranger qui n'est pas, ou qui n'est plus, en situation de séjour régulier doit quitter de sa propre initiative le territoire des Pays-Bas dans le délai fixé à l'article 62.

[...] »

25 L'article 62 de la Vw 2000 dispose :

«1. Après l'adoption d'une décision de retour prise à l'égard d'un ressortissant étranger ou, s'il s'agit d'un ressortissant de l'Union, après la fin du séjour régulier de ce dernier, l'intéressé doit quitter de sa propre initiative le territoire des Pays-Bas dans les quatre semaines.

[...] »

26 L'article 63 de la Vw 2000 prévoit :

«1. Le ressortissant étranger qui n'est pas en situation de séjour régulier et qui n'a pas quitté de sa propre initiative le territoire des Pays-Bas dans le délai fixé par la présente loi peut être expulsé.

[...] »

27 Aux termes de l'article 72 de la Vw 2000 :

« [...]

3. Aux fins de la présente section, est également assimilé à une décision l'acte d'une autorité administrative à l'égard d'un ressortissant étranger en tant que tel, [...]

[...] »

28 L'article 106 de la Vw 2000 est libellé comme suit :

« 1. Si le rechtbank (tribunal) ordonne la levée d'une mesure privative ou restrictive de liberté ou si la privation ou la restriction de liberté a déjà été levée avant l'examen de la demande de levée de cette mesure, celui-ci peut accorder au ressortissant étranger une indemnisation à la charge de l'État. [...]

2. Le paragraphe 1 s'applique par analogie, lorsque l'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (section du contentieux administratif du Conseil d'État) ordonne la levée d'une mesure privative ou restrictive de liberté. »

29 L'article 112 de la Vw 2000 dispose :

« En application d'un traité international ou de la décision d'une organisation internationale liant le Royaume des Pays-Bas, des règles relatives au séjour régulier de ressortissants étrangers peuvent être établies, par ou en vertu d'un arrêté de portée générale, qui peuvent déroger, en faveur de ces ressortissants, à la présente loi. »

Le Vreemdelingenbesluit 2000

30 L'article 8.7 du Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (arrêté de 2000 sur les étrangers), du 23 novembre 2000 (Stb. 2000, n° 497), dans sa version applicable au litige au principal, figure à la deuxième sous-section de la deuxième section du chapitre 8 de cet arrêté, comprenant notamment les articles 8.8, 8.11, 8.12 et 8.16. Il dispose :

« 1. La présente sous-section s'applique aux ressortissants étrangers qui ont la nationalité d'un État membre de l'Union ou partie à l'accord sur l'EEE, ou la nationalité suisse, et qui se rendent aux Pays-Bas ou y séjournent.

[...] »

31 Aux termes de l'article 8.11 dudit arrêté :

« 1. Le ressortissant étranger, visé à l'article 8.7, paragraphe 1, est en situation de séjour régulier pendant une période de trois mois à compter de son entrée s'il :

- a. est titulaire d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ; ou
- b. apporte, sans aucune équivoque, par d'autres moyens, la preuve de son identité et de sa nationalité.

[...] »

32 L'article 8.12 du même arrêté est libellé comme suit :

« 1. Le ressortissant étranger, visé à l'article 8.7, paragraphe 1, est en situation de séjour régulier sur le territoire des Pays-Bas pour une durée de plus de trois mois à compter de son entrée si :

- a. il est travailleur salarié ou non salarié aux Pays-Bas ou est entré aux Pays-Bas pour y rechercher un emploi, qu'il est en mesure d'en apporter la preuve et qu'il a des chances réelles d'être engagé ;
- b. il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète aux Pays-Bas ;
- c. il est inscrit en vue d'une formation qui est reprise au Centraal register opleidingen hoger onderwijs (Registre central des formations de l'enseignement supérieur, Pays-Bas) [...]

[...]

2. Le séjour régulier du ressortissant étranger, visé au paragraphe 1, sous a), ne prend pas fin au seul motif que ce ressortissant n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée :

- a. en cas d'incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident ;
- b. s'il se trouve au chômage indépendamment de sa volonté après avoir exercé des activités en tant que travailleur salarié ou non salarié d'au moins un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Institut de gestion des assurances pour les travailleurs salariés, Pays-Bas) ;
- c. pendant une période d'au moins six mois, après s'être trouvé au chômage indépendamment de sa volonté à la fin d'un contrat de travail d'une durée inférieure à un an, ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois, s'il s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Institut de gestion des assurances pour les travailleurs salariés ;
- d. s'il entreprend de suivre une formation professionnelle qui, sauf en cas de chômage indépendamment de sa volonté, présente un lien avec son activité professionnelle antérieure.

[...] »

33 L'article 8.16, paragraphe 1, de l'arrêté de 2000 sur les étrangers dispose :

« Sans préjudice des articles 8.22 et 8.23, le séjour régulier ne prend pas fin tant que le ressortissant étranger remplit les conditions visées aux articles 8.12 à 8.15. Dans certains cas spécifiques, lorsqu'il est permis d'en douter, Notre Ministre peut examiner si les conditions sont remplies. L'examen n'est pas systématique. Le recours à l'assistance publique ne met pas automatiquement fin au séjour régulier.

[...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 34 Par décision du 1^{er} juin 2018, le secrétaire d'État a considéré que FS, de nationalité polonaise, était en séjour irrégulier sur le territoire des Pays-Bas.
- 35 Le secrétaire d'État a fondé cette décision sur le fait qu'il était ressorti d'une enquête que, alors que FS avait travaillé pendant une période de cinq mois aux Pays-Bas, il n'exerçait plus aucune activité salariée ou non salariée, n'avait pas démontré être chômeur involontaire ou demandeur d'emploi et ne suivait pas d'études. En outre, ladite enquête avait révélé que FS n'avait pas démontré disposer de ressources suffisantes pour pouvoir subvenir à ses besoins. Enfin, il a été tenu compte du fait que FS avait été arrêté par les services de police de manière régulière pour vol présumé à l'étalage et à la tire.
- 36 Le secrétaire d'État a, par conséquent, estimé, dans ladite décision, que FS ne satisfaisait pas aux conditions prévues à l'article 7 de la directive 2004/38.
- 37 Par décision du 25 septembre 2018 (ci-après la « décision d'éloignement de FS »), le secrétaire d'État a rejeté comme étant non fondée la réclamation que celui-ci avait introduite contre sa décision du 1^{er} juin 2018.
- 38 Le secrétaire d'État a fondé la décision d'éloignement de FS sur le fait que les éléments invoqués par l'intéressé dans sa réclamation n'appelaient pas une appréciation différente de celle qui l'avait conduit à l'adoption de sa décision du 1^{er} juin 2018. Le secrétaire d'État a, notamment, considéré que FS n'avait pas non plus démontré, dans sa réclamation, être chômeur involontaire ou demandeur d'emploi. Le secrétaire d'État a également considéré qu'il n'avait pas été examiné si le comportement de FS constituait une menace actuelle, réelle et grave pour un intérêt fondamental de la société. Ainsi, la décision d'éloignement de FS n'aurait pas été fondée sur l'article 27 de la directive 2004/38.
- 39 Dans la décision d'éloignement de FS, le secrétaire d'État a fixé un délai de quatre semaines à compter de la date de notification de cette décision pour son départ volontaire et a indiqué que celui-ci pouvait être expulsé s'il ne respectait pas ce délai. Compte tenu de la date de notification de cette décision, ledit délai expirait le 23 octobre 2018.
- 40 FS n'a pas formé de recours contre ladite décision d'éloignement, de telle sorte que cette décision est devenue définitive.
- 41 Selon la juridiction de renvoi, FS a quitté le territoire des Pays-Bas, en toute hypothèse, le 23 octobre 2018 au plus tard, étant donné que les services de police allemands l'ont arrêté à cette date pour un vol présumé à l'étalage.
- 42 FS a déclaré séjourner chez des amis à Kaldenkirchen (Allemagne), depuis qu'il a quitté le territoire des Pays-Bas. Cette localité se trouve juste au-delà de la frontière entre ces deux États membres. FS a, en outre, déclaré être dépendant à la marijuana et se rendre quotidiennement aux Pays-Bas pour en acheter.
- 43 FS a enfin déclaré être entré sur le territoire des Pays-Bas le 21 novembre 2018, parce qu'il avait reçu une invitation à comparaître le 23 novembre suivant devant un juge. Le 22 novembre 2018, FS a été appréhendé dans un supermarché de Venlo (Pays-Bas) pour un vol. Arrêté par les services de police néerlandais à défaut d'avoir été en mesure de présenter une pièce d'identité, FS a fait l'objet d'une mesure de rétention policière en vue de son audition, en application de l'article 50 de la Vw 2000.
- 44 Le secrétaire d'État a décidé de placer FS en rétention administrative, en vertu de l'article 59, paragraphe 1, partie introductive et sous a), de la Vw 2000. Une telle rétention administrative est destinée aux ressortissants étrangers se trouvant en séjour irrégulier sur le territoire des Pays-Bas, dans l'attente de leur éloignement vers leur pays d'origine.
- 45 Le secrétaire d'État a fondé cette décision sur le fait qu'une mesure de rétention était requise par l'intérêt de l'ordre public, étant donné le risque que FS se soustraisse au contrôle des étrangers et qu'il empêche la préparation de son départ ou de sa procédure d'éloignement. En effet, premièrement, FS se

serait, en violation de la législation relative aux étrangers néerlandaise, soustrait pendant un certain temps au contrôle des étrangers, deuxièmement, FS se serait vu précédemment notifier une décision dont il ressort qu'il avait l'obligation de quitter le territoire des Pays-Bas et n'y aurait pas donné suite dans le délai imparti, troisièmement, FS n'aurait pas de domicile ou de résidence fixe, quatrièmement, FS ne disposerait pas de ressources suffisantes et, cinquièmement, FS serait suspecté d'avoir commis un crime ou un délit voire aurait déjà été condamné à ce titre.

- 46 Par jugement du 7 décembre 2018, le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (tribunal de La Haye, siégeant à Groningue, Pays-Bas) a rejeté comme étant non fondé le recours introduit par FS contre la décision de rétention, en particulier la demande d'indemnisation dont ce recours était assorti.
- 47 FS a interjeté appel de ce jugement devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas).
- 48 Le 18 décembre 2018, FS a introduit une réclamation, sur le fondement de l'article 72, paragraphe 3, de la Vw 2000, contre son éloignement vers la Pologne au 21 décembre suivant. Il a également demandé au voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (juge des référés du tribunal de La Haye, Pays-Bas) d'ordonner le sursis de son éloignement.
- 49 Par décision du 20 décembre 2018, le voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (juge des référés du tribunal de La Haye) a accueilli la demande de mesures provisoires de FS et a ainsi interdit l'éloignement de FS vers la Pologne avant l'expiration d'un délai de quatre semaines courant à compter de la date de notification de la décision prise sur la réclamation de FS. Le même jour, dès lors que, sur la base de ladite décision de référé, l'éloignement de FS vers la Pologne était provisoirement interdit, le secrétaire d'État a levé la mesure de rétention qu'il avait prise à l'égard de FS.
- 50 Selon la juridiction de renvoi, alors même que le secrétaire d'État a levé ladite mesure de rétention, FS conserve un intérêt à l'appel dont cette juridiction est actuellement saisie, étant donné que, au titre de l'article 106 de la Vw 2000, FS a droit à une indemnisation s'il est établi qu'il avait été illégalement placé en rétention.
- 51 La juridiction de renvoi fait observer que la décision d'éloignement de FS, par laquelle le secrétaire d'État a considéré que l'intéressé n'avait pas de droit de séjour sur le territoire des Pays-Bas, à défaut de satisfaire aux conditions prévues à l'article 7 de la directive 2004/38, et lui a imposé une obligation de quitter ce territoire dans un délai de quatre semaines à compter de la date de notification de cette décision à l'intéressé, sous peine d'éloignement, est une décision d'éloignement, au sens de l'article 15 de cette directive. La juridiction de renvoi indique qu'il est désormais constant dans le cadre du litige pendant devant elle que FS a quitté volontairement le territoire des Pays-Bas dans le délai qui lui était imparti.
- 52 Selon cette juridiction, la question de savoir si c'est à bon droit que FS a été placé en rétention, le 23 novembre 2018, à la suite de son retour sur le territoire des Pays-Bas, dépend du point de savoir s'il bénéficiait de nouveau d'un droit de séjour sur ce territoire à cette date, ce qui requerrait de déterminer les effets juridiques produits par la décision d'éloignement de FS.
- 53 Or, il ne ressortirait ni du libellé de l'article 15 de la directive 2004/38 ni de l'économie de cette dernière qu'une décision d'éloignement continue à produire des effets juridiques pour une durée déterminée après que la personne concernée a quitté le territoire de l'État membre d'accueil ou, au contraire, qu'une telle décision doit être considérée comme ayant été pleinement exécutée à la date où cette personne a quitté ce territoire.
- 54 La juridiction de renvoi observe que, d'une part, il résulte de l'article 15, paragraphe 3, de la directive 2004/38 qu'un État membre ne peut contraindre, par une décision d'éloignement, un citoyen de l'Union à séjourner en dehors de son territoire pendant plus de trois mois après le départ ou l'éloignement de l'intéressé de ce territoire. S'il en était autrement, une décision d'éloignement équivaldrait, de fait, à une interdiction d'entrer sur le territoire de l'État membre qui a adopté cette décision, laquelle serait contraire à cette disposition, telle qu'interprétée par la Cour dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 10 septembre 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693).

- 55 D'autre part, une décision d'éloignement viserait, de manière générale, à ce que le citoyen de l'Union faisant l'objet de cette décision séjourne durablement en dehors du territoire de l'État membre d'accueil. Un tel objectif ne pourrait être atteint si le jour même où ce citoyen de l'Union quitte ce territoire, il pouvait de nouveau entrer sur ledit territoire au titre de l'article 5 de la directive 2004/38 et y séjourner au titre de l'article 6 de cette directive. Dans un tel cas, il serait permis de douter de l'effet utile d'une décision d'éloignement prise au titre l'article 15 de ladite directive.
- 56 Dans ces conditions, le Raad van State (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'article 15, paragraphe 1, de la [directive 2004/38] doit-il être interprété en ce sens qu'une décision d'éloignement, adoptée sur la base de cette disposition, d'un citoyen de l'Union du territoire de l'État membre d'accueil est pleinement exécutée et ne produit plus d'effets juridiques dès que ce citoyen de l'Union a quitté, le cas échéant preuve à l'appui, le territoire de cet État membre d'accueil dans le délai que cette décision fixe pour son départ volontaire ?
- 2) Si la première question appelle une réponse affirmative, ledit citoyen de l'Union bénéficie-t-il, en cas de retour immédiat dans l'État membre d'accueil, du droit de séjour de trois mois au plus, visé à l'article 6, paragraphe 1, de la [directive 2004/38], ou bien l'État membre d'accueil peut-il adopter une nouvelle décision d'éloignement pour empêcher l'entrée répétée de l'intéressé sur son territoire pour une courte durée ?
- 3) Si la première question appelle une réponse négative, le même citoyen de l'Union doit-il séjourner pendant une durée déterminée en dehors du territoire de l'État membre d'accueil et quelle est cette durée ? »

Sur les questions préjudicielles

- 57 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens qu'une décision d'éloignement d'un citoyen de l'Union du territoire de l'État membre d'accueil, adoptée sur le fondement de cette disposition, au motif que ce citoyen de l'Union ne bénéficie plus d'un droit de séjour temporaire sur ce territoire en vertu de cette directive, est pleinement exécutée du seul fait que ledit citoyen de l'Union a quitté physiquement ledit territoire dans le délai que cette décision d'éloignement fixe pour son départ volontaire, et, dans l'affirmative, si, d'une part, en cas de retour immédiat sur le même territoire, le citoyen de l'Union concerné peut bénéficier d'un nouveau droit de séjour au titre de l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive ou si, d'autre part, l'État membre d'accueil peut adopter une nouvelle décision d'éloignement pour empêcher l'entrée répétée du même citoyen de l'Union sur son territoire pour une courte durée. En cas de réponse négative, cette juridiction demande si le même citoyen de l'Union doit séjourner pendant une période minimale déterminée en dehors du territoire de l'État membre d'accueil afin de pouvoir se prévaloir d'un nouveau droit de séjour sur le territoire de celui-ci au titre de cette dernière disposition et, dans l'affirmative, quelle est la durée de cette période.
- 58 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38, relèvent du champ d'application de cette directive et sont bénéficiaires des droits conférés par celle-ci les citoyens de l'Union qui se rendent ou séjournent dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité, ainsi que les membres de leur famille, tels que définis à l'article 2, point 2, de ladite directive, qui les accompagnent ou les rejoignent (arrêt du 10 septembre 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, point 54 et jurisprudence citée).
- 59 En l'occurrence, il est constant que FS, qui est un ressortissant polonais et, par conséquent, un citoyen de l'Union, a exercé sa liberté de circulation en se rendant et en séjournant dans un État membre autre que celui dont il possède la nationalité, à savoir les Pays-Bas. En particulier, il ressort de la décision de renvoi que FS a travaillé pendant une période de cinq mois aux Pays-Bas avant de faire l'objet de la décision d'éloignement. Cette décision était fondée sur le fait que, à la date d'adoption de celle-ci, FS ne satisfaisait plus aux conditions prévues à l'article 7 de la directive 2004/38 et se trouvait, dès lors, en séjour irrégulier sur le territoire des Pays-Bas.

- 60 Or, il ressort des éléments du dossier dont dispose la Cour que, dans le cadre du grief unique qu'il soulève devant la juridiction de renvoi, FS fait valoir que, étant donné qu'il a démontré avoir quitté volontairement le territoire des Pays-Bas dans le délai de quatre semaines qui lui était imparti pour quitter ce territoire, lequel a expiré le 23 octobre 2018, il pouvait se prévaloir d'un nouveau droit de séjour en vertu de l'article 6 de la directive 2004/38 dès son retour sur ledit territoire. Selon FS, c'est, par conséquent, à tort que le secrétaire d'État l'a placé en rétention administrative le 23 novembre suivant, en vue de son éloignement.
- 61 Ainsi, si la question de la légalité de cette rétention administrative se pose devant la juridiction de renvoi, il découle des éléments du dossier dont dispose la Cour que ni la légalité de la décision d'éloignement de FS elle-même, laquelle est devenue définitive, ni le fait que FS a donné volontairement suite à cette décision dans le délai imparti ne sont contestés dans le cadre du litige au principal.
- 62 Il s'ensuit que la Cour est invitée à se prononcer uniquement sur les circonstances dans lesquelles un citoyen de l'Union ayant fait l'objet d'une décision d'éloignement, au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38, peut se prévaloir d'un nouveau droit de séjour, au titre de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, dans l'État membre d'accueil.
- 63 Ces précisions liminaires ayant été effectuées, il convient d'examiner, en premier lieu, si le seul départ physique du citoyen de l'Union de l'État membre d'accueil suffit afin qu'une décision d'éloignement prise à l'égard de celui-ci par cet État membre puisse être considérée comme ayant été pleinement exécutée, de telle sorte que cette décision ne lui serait plus opposable à l'occasion de son retour immédiat sur le territoire dudit État membre. Si le seul départ physique du citoyen de l'Union ne suffisait pas à cette fin, il y aurait lieu d'apprécier, en deuxième lieu, la pertinence de la durée de l'absence de ce citoyen de l'Union de l'État membre d'accueil et les autres critères éventuellement pertinents dans ce contexte. En troisième et dernier lieu, il conviendrait d'examiner les conséquences de l'absence d'exécution d'une décision d'éloignement.

Sur le départ physique du citoyen de l'Union du territoire de l'État membre d'accueil

- 64 Il y a lieu de relever que la directive 2004/38 ne comporte pas seulement des règles régissant les conditions d'obtention de l'un des différents types de droits de séjour qu'elle prévoit ainsi que les conditions devant être remplies afin de pouvoir continuer à bénéficier des droits concernés. Cette directive prescrit, en outre, un ensemble de règles visant à réglementer la situation résultant de la perte du bénéfice de l'un de ces droits (arrêt du 10 septembre 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, point 70).
- 65 À cet égard, l'article 15 de la directive 2004/38, intitulé « Garanties procédurales », s'applique à une décision d'éloignement prise, comme dans l'affaire au principal, pour des raisons sans rapport avec un quelconque danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique (voir, en ce sens, arrêt du 10 septembre 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, point 73).
- 66 En effet, cette disposition, qui figure au chapitre III de la directive 2004/38, intitulé « Droit de séjour », prévoit le régime qui est applicable lorsqu'un droit de séjour temporaire au titre de cette directive prend fin, en particulier lorsqu'un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille qui, par le passé, a bénéficié d'un droit de séjour jusqu'à trois mois ou de plus de trois mois en vertu, respectivement, de l'article 6 de ladite directive ou de l'article 7 de celle-ci ne remplit plus les conditions du droit de séjour concerné et peut, par conséquent, en principe, être éloigné par l'État membre d'accueil (arrêt du 10 septembre 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, point 74).
- 67 En particulier, conformément à l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38, les procédures prévues aux articles 30 et 31 de celle-ci s'appliquent par analogie à une telle décision d'éloignement.
- 68 En outre, l'article 15, paragraphe 3, de cette directive prévoit que l'État membre d'accueil ne peut assortir la décision d'éloignement visée au paragraphe 1 de cet article d'une interdiction d'entrée sur son territoire.

- 69 Toutefois, il convient d'observer que les effets dans le temps d'une décision d'éloignement adoptée au titre de l'article 15, paragraphe 1, de ladite directive ne ressortent ni du libellé de cette dernière disposition ni de celui des autres dispositions de la même directive.
- 70 Dès lors que le libellé de la directive 2004/38 ne permet pas, en soi, de répondre aux questions posées, il y a lieu, aux fins de l'interprétation de l'article 15, paragraphe 1, de cette directive, d'avoir égard à l'objectif de cette disposition et au contexte dans lequel il s'inscrit, ainsi qu'à la finalité de ladite directive elle-même (voir, par analogie, arrêt du 12 novembre 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, point 42 et jurisprudence citée).
- 71 À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 offre à l'État membre d'accueil, notamment, la possibilité d'éloigner de son territoire un citoyen de l'Union qui ne bénéficie plus d'un droit de séjour au titre de l'article 6 de cette directive ou de l'article 7 de celle-ci. Il s'ensuit que l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 vise, en particulier, à permettre à l'État membre d'accueil de veiller à ce que le séjour sur son territoire de citoyens de l'Union qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour permanent sur celui-ci s'effectue dans le respect de la portée des droits de séjour temporaire prévus dans cette directive.
- 72 Il convient d'observer que cette possibilité pour l'État membre d'accueil d'éloigner le citoyen de l'Union qui ne se trouve plus en séjour régulier sur son territoire s'inscrit dans l'objectif spécifique de la directive 2004/38, exprimé à ses articles 6 et 7, lus conjointement avec son article 14, ainsi qu'à son considérant 10, consistant à éviter que les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles exerçant un droit de séjour au titre de celle-ci ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant leur séjour temporaire.
- 73 Or, si l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 était interprété en ce sens que le seul départ physique du citoyen de l'Union est suffisant aux fins de l'exécution d'une décision d'éloignement prise à l'égard de celui-ci au titre de cette disposition, ce citoyen de l'Union ne devrait que traverser la frontière de l'État membre d'accueil afin de pouvoir revenir immédiatement sur le territoire de cet État membre et de se prévaloir d'un nouveau droit de séjour au titre de l'article 6 de cette directive. Agissant de cette manière de façon répétée, ledit citoyen de l'Union pourrait se voir reconnaître de nombreux droits de séjour l'un après l'autre sur le territoire d'un même État membre d'accueil au titre de ce dernier article, alors même que, en réalité, ces différents droits seraient reconnus aux fins d'un seul et même séjour effectif.
- 74 Une telle interprétation reviendrait à priver d'effet utile la possibilité pour l'État membre d'accueil de mettre fin au séjour d'un citoyen de l'Union, au titre de l'article 6 de la directive 2004/38, lorsque ce dernier arrive au terme de son séjour de trois mois sur le territoire de cet État membre, en lui permettant, dans les faits, un séjour de plus de trois mois sur ce territoire, malgré le fait qu'une décision d'éloignement a été adoptée à son égard et que les conditions prévues à l'article 7 de cette directive ne seraient pas remplies. En effet, selon cette interprétation, par le seul fait de traverser la frontière de l'État membre d'accueil tous les trois mois, ce citoyen de l'Union se verrait reconnaître un droit de séjour, en réalité, d'une durée illimitée, alors même que, d'une part, il pourrait ne pas respecter les conditions prévues à l'article 7 de ladite directive et que, d'autre part, l'article 6 de la même directive dont il se prévaudrait aux fins de ce séjour sans limite temporelle réelle n'a, quant à lui, été conçu que pour des séjours jusqu'à trois mois, ainsi que cela découle de l'intitulé même de ce dernier article.
- 75 Ladite interprétation, qui n'exige pas que le citoyen de l'Union concerné mette fin à son séjour dans l'État membre d'accueil de manière réelle et effective, risquerait par ailleurs de remettre en cause l'équilibre que la directive 2004/38 vise à établir entre, d'une part, le droit à la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union ainsi que des membres de leurs familles et, d'autre part, la protection du système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil à l'égard des charges déraisonnables que peuvent devenir les personnes concernées lors d'un séjour temporaire sur le territoire de celui-ci.
- 76 Il convient, en outre, d'observer que, aux fins d'acquérir un droit de séjour permanent sur le territoire de l'État membre d'accueil, le citoyen de l'Union doit, selon l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, avoir séjourné légalement sur ce territoire pendant une période ininterrompue de

cinq ans, sous réserve des dérogations prévues à l'article 17 de cette directive pour les travailleurs ayant cessé leur activité sur ledit territoire. Or, il ressort de l'article 21 de ladite directive que la continuité de séjour est interrompue par toute décision d'éloignement valablement exécutée à l'encontre de l'intéressé.

- 77 Partant, considérer le seul départ physique du citoyen de l'Union du territoire de l'État membre d'accueil comme étant suffisant aux fins de l'exécution d'une décision d'éloignement prise à l'égard de l'intéressé aurait également pour conséquence de priver d'une partie de son effet utile la distinction clairement instaurée par la directive 2004/38 entre le séjour temporaire et le séjour permanent. En effet, une telle considération permettrait à un tel citoyen de l'Union de se prévaloir de multiples séjours temporaires successifs dans cet État membre afin d'y séjourner, en réalité, de manière pérenne, alors qu'il ne remplit pas les conditions d'un droit de séjour permanent prévues dans cette directive.
- 78 L'interprétation figurant au point 73 du présent arrêt ne serait dès lors pas cohérente avec le contexte global de la directive 2004/38, laquelle, ainsi que la Cour l'a itérativement jugé, a prévu un système graduel en ce qui concerne le droit de séjour dans l'État membre d'accueil, qui, reprenant en substance les étapes et les conditions prévues dans les différents instruments du droit de l'Union et la jurisprudence antérieurs à cette directive, aboutit au droit de séjour permanent [arrêt du 22 janvier 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Cessation d'activité après l'âge du départ à la retraite), C-32/19, EU:C:2020:25, point 33 et jurisprudence citée].
- 79 De surcroît, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 30, paragraphe 3, de la directive 2004/38, le délai imparti pour quitter le territoire de l'État membre d'accueil ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification de la décision d'éloignement à l'intéressé, sauf en cas d'urgence dûment justifiée. Cette disposition étant, ainsi qu'il ressort du point 67 du présent arrêt, applicable « par analogie » à une décision prise sur le fondement de l'article 15 de cette directive, ledit délai a vocation à s'appliquer également aux décisions d'éloignement, telles que celle en cause au principal, prises pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.
- 80 Or, ainsi que le gouvernement néerlandais le soutient, l'octroi d'un délai minimal d'un mois à compter de la notification de la décision d'éloignement pour exécuter celle-ci, en ce qu'il permet notamment à l'intéressé de préparer son départ, milite en faveur de l'interprétation selon laquelle l'exécution d'une décision d'éloignement ne s'effectue pas par le seul départ physique de la personne concernée du territoire de l'État membre d'accueil, mais par le fait pour celui-ci de mettre un terme réel et effectif à son séjour sur ce territoire.
- 81 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de considérer que, ainsi que l'a également relevé M. l'avocat général au point 77 de ses conclusions, le seul départ physique du citoyen de l'Union du territoire de l'État membre d'accueil ne suffit pas pour exécuter pleinement une décision d'éloignement prise à l'égard de celui-ci au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Pour pouvoir se prévaloir d'un nouveau droit de séjour sur ce territoire, au titre de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, ce citoyen de l'Union doit non seulement quitter physiquement ledit territoire, mais également avoir mis fin à son séjour sur le même territoire de manière réelle et effective, de telle sorte que, à l'occasion de son retour sur le territoire de l'État membre d'accueil, il ne saurait être considéré que son séjour s'inscrive, en réalité, dans la continuité de son séjour précédent sur ce territoire.
- 82 Il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, sur la base d'une appréciation globale de l'ensemble des circonstances du litige devant elle, si le citoyen de l'Union en cause a mis fin à son séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil de manière réelle et effective, de telle sorte que la décision d'éloignement dont il a fait l'objet a été pleinement exécutée. Toutefois, il appartient à la Cour de fournir des indications utiles à cet égard pour permettre à celle-ci de trancher le litige dont elle est saisie (voir, par analogie, arrêt du 4 juillet 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, point 32 et jurisprudence citée).

Sur les éléments pertinents aux fins de l'appréciation de l'exécution d'une décision d'éloignement

- 83 En premier lieu, il convient de déterminer si, pour qu'il soit considéré que le citoyen de l'Union a mis fin à son séjour temporaire sur le territoire de l'État membre d'accueil de manière réelle et effective, il

doit séjourner en dehors de ce territoire pendant une période minimale déterminée, telle que, par exemple, une durée de trois mois, ainsi que le préconise le gouvernement néerlandais.

- 84 Il est certes vrai que, ainsi qu'il découle des points 66 et 74 du présent arrêt, la période de trois mois joue déjà un rôle important dans le cadre de la directive 2004/38, en particulier en ce que cette période permet de distinguer les deux types de droit de séjour temporaire prévus aux articles 6 et 7 de cette directive.
- 85 Toutefois, cette considération ne justifie pas d'interpréter l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 en ce sens que cette disposition établirait une condition d'exécution d'une décision d'éloignement, telle que celle envisagée au point 83 du présent arrêt.
- 86 En particulier, ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises et qu'il ressort des considérants 1 et 2 de la directive 2004/38, la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par les traités et des mesures adoptées en vue de leur application, la libre circulation des personnes constituant, par ailleurs, l'une des libertés fondamentales du marché intérieur consacrée à l'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir, en ce sens, arrêt du 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, point 27 et jurisprudence citée).
- 87 Par ailleurs, ainsi qu'il ressort du considérant 3 de la directive 2004/38, cette dernière vise à faciliter l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres qui est conféré directement aux citoyens de l'Union par le traité FUE et elle a notamment pour objet de renforcer ledit droit (voir, en ce sens, arrêt du 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, point 28 et jurisprudence citée).
- 88 En outre, la libre circulation des personnes faisant partie des fondements de l'Union, les dispositions la consacrant doivent être interprétées largement, alors que les exceptions et les dérogations à celle-ci doivent être, au contraire, d'interprétation stricte (voir, en ce sens, arrêts du 3 juin 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, point 13, et du 10 juillet 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, point 23).
- 89 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé, en substance, aux points 91 et 93 de ses conclusions, interpréter l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 en ce sens que le citoyen de l'Union ayant fait l'objet d'une décision d'éloignement prise au titre de cette disposition serait obligé, dans tous les cas, de s'absenter de l'État membre d'accueil pendant une période minimale, par exemple de trois mois, afin de pouvoir se prévaloir d'un nouveau droit de séjour sur le territoire de cet État membre, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive reviendrait à subordonner l'exercice de ce droit fondamental à une limitation non prévue ni par les traités ni par la directive 2004/38.
- 90 Toutefois, même si la durée de la période passée par le citoyen de l'Union en dehors du territoire de l'État membre d'accueil à la suite de l'adoption d'une décision d'éloignement prise à l'égard de celui-ci au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 n'est pas, en soi, déterminante aux fins d'apprécier si l'intéressé a mis fin à son séjour sur ce territoire de manière réelle et effective, cette durée peut revêtir une certaine importance dans le cadre de l'appréciation globale visée au point 82 du présent arrêt. En effet, plus l'absence de l'intéressé du territoire de l'État membre d'accueil est longue, plus elle atteste du caractère réel et effectif de la fin de son séjour. En revanche, la seule absence très brève, de quelques jours voire de quelques heures, tend plutôt à établir que le séjour dont le citoyen de l'Union se prévaut, au titre de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, à l'occasion de son retour sur le territoire de l'État membre d'accueil, s'inscrit, en réalité, dans la même période de séjour sur ce territoire.
- 91 En second lieu, ainsi que la Commission européenne le soutient, afin de déterminer si un citoyen de l'Union a mis fin de manière réelle et effective à son séjour au titre de l'article 7 de la directive 2004/38, il convient de prendre en compte, d'une part, l'ensemble des éléments attestant une rupture des liens unissant le citoyen de l'Union concerné à l'État membre d'accueil. Peuvent notamment revêtir une certaine pertinence, à cet égard, une demande de radiation d'un registre de la population, la résiliation d'un contrat de bail ou d'un contrat de fourniture de services publics, tels que l'eau ou l'électricité, un déménagement, la désinscription d'un service d'insertion professionnelle ou la

cessation d'autres relations qui supposent une certaine intégration de ce citoyen de l'Union dans cet État membre.

92 À cet égard, il importe de souligner que la pertinence de tels éléments, qui peut varier selon les circonstances, doit être appréciée par l'autorité nationale compétente au vu de l'ensemble des circonstances concrètes caractérisant la situation spécifique du citoyen de l'Union concerné. En particulier, il convient de tenir compte de son degré d'intégration dans l'État membre d'accueil, de la durée de son séjour sur le territoire de celui-ci immédiatement avant l'adoption de la décision d'éloignement prise à son égard, ainsi que de sa situation familiale et économique.

93 Outre les éléments qui précèdent, relatifs à une éventuelle rupture des liens unissant le citoyen de l'Union concerné à l'État membre d'accueil, il convient, d'autre part, de tenir compte de tout élément concernant la période d'absence de celui-ci du territoire de cet État membre après l'adoption d'une décision d'éloignement prise à son égard, qui tend à éclairer le point de savoir si ce citoyen de l'Union peut être considéré comme ayant effectivement séjourné en dehors dudit territoire lors de cette période. À cet égard, il y a lieu de prendre en considération, en tout cas lorsque son séjour dans l'État membre d'accueil était fondé sur l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38, les indices suggérant que ledit citoyen de l'Union a déplacé le centre de ses intérêts personnels, professionnels ou familiaux vers un autre État au cours de ladite période.

Sur les conséquences de l'absence d'exécution d'une décision d'éloignement

94 Il résulte de ce qui précède que la décision d'éloignement d'un citoyen de l'Union n'est pas exécutée tant que, eu égard à l'ensemble des circonstances caractérisant la situation de ce citoyen, il ne peut être considéré que ce dernier a mis fin à son séjour temporaire sur le territoire de l'État membre d'accueil de manière réelle et effective. À défaut d'exécution de sa décision d'éloignement, ce citoyen de l'Union demeure dès lors en séjour irrégulier sur ce territoire, même lorsque, après l'avoir quitté passagèrement, il y rentre à nouveau. Par conséquent, dans un tel cas, cet État membre n'est pas obligé d'adopter une nouvelle décision d'éloignement sur la base des mêmes faits ayant donné lieu à la décision d'éloignement déjà prise à l'encontre de ce citoyen de l'Union, au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38, mais peut se fonder sur cette dernière décision afin d'obliger celui-ci à quitter son territoire.

95 Cela étant, il convient de préciser qu'un changement matériel de circonstances qui permettrait au citoyen de l'Union de remplir les conditions prévues à l'article 7 de ladite directive priverait la décision d'éloignement dont il fait l'objet de tout effet et imposerait, nonobstant la non-exécution de celle-ci, de considérer son séjour sur le territoire de l'État membre concerné comme régulier.

96 Certes, le fait que, au sein de l'espace Schengen, les contrôles aux frontières intérieures sont, en principe, interdits, au titre de l'article 22 du code frontières Schengen, rend plus difficile la possibilité pour les autorités de l'État membre d'accueil de vérifier si le citoyen de l'Union ayant fait l'objet d'une décision d'éloignement, adoptée au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38, a pleinement exécuté celle-ci.

97 Il est également vrai que, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2004/38, sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. De même, le droit du citoyen de l'Union de séjourner jusqu'à trois mois sur le territoire d'un autre État membre, au titre de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, n'est soumis à aucune condition ou formalité autre que l'exigence d'être en possession d'un tel document.

98 Toutefois, certaines autres dispositions de la directive 2004/38 visent à permettre à l'État membre d'accueil de veiller à ce que le séjour temporaire des ressortissants d'autres États membres sur leur territoire se fasse de manière conforme à cette directive.

99 En particulier, ainsi que la Commission l'a soutenu lors de l'audience, si, en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2004/38, la possibilité pour l'État membre d'accueil d'imposer aux citoyens de l'Union de se faire enregistrer auprès des autorités compétentes s'applique, selon les

termes mêmes de cette disposition, uniquement aux séjours d'une durée supérieure à trois mois, l'article 5, paragraphe 5, de cette directive dispose que l'État membre peut imposer à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire et que le non-respect de cette dernière obligation, tout comme celui de l'obligation d'enregistrement, peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées.

- 100 Dans la même optique, il y a lieu de relever que, dans une situation telle que celle en cause au principal, où le citoyen de l'Union entre en contact avec les autorités de l'État membre d'accueil peu de temps après l'expiration du délai prévu pour son départ volontaire dudit territoire, cet État membre peut vérifier si la présence de ce citoyen de l'Union sur son territoire se justifie en vertu de ladite directive.
- 101 Enfin, il convient d'ajouter qu'une décision d'éloignement prise en application de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 qui n'a pas encore été exécutée ne fait pas obstacle au droit, pour le citoyen de l'Union concerné, d'entrer sur le territoire de l'État membre d'accueil, au titre de l'article 5 de la directive 2004/38.
- 102 En effet, si le droit d'entrée prévu à l'article 5 de la directive 2004/38 permet au citoyen de l'Union d'être admis sur le territoire d'un État membre autre que celui dont il a la nationalité en vue d'y séjourner au titre d'une autre disposition de cette directive, ce droit d'entrée peut également s'exercer de façon autonome lorsque ce citoyen de l'Union, qui ne dispose pas d'un droit de séjour sur ce territoire au titre de ladite directive, souhaite néanmoins se rendre ponctuellement sur ledit territoire à des fins autres que d'y séjourner. Or, ainsi qu'il découle du point 68 du présent arrêt, l'article 15, paragraphe 3, de la directive 2004/38 prévoit que l'État membre d'accueil ne peut assortir une décision d'éloignement visée au paragraphe 1 de cet article d'une interdiction d'entrée sur son territoire.
- 103 Il s'ensuit qu'une décision d'éloignement prise à l'encontre d'un citoyen de l'Union, au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38, ne saurait lui être opposée tant que sa présence sur le territoire de l'État membre d'accueil se justifie au titre de l'article 5 de cette directive.
- 104 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions posées que l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens qu'une décision d'éloignement d'un citoyen de l'Union du territoire de l'État membre d'accueil, adoptée sur le fondement de cette disposition, au motif que ce citoyen de l'Union ne bénéficie plus d'un droit de séjour temporaire sur ce territoire en vertu de cette directive, n'est pas pleinement exécutée du seul fait que ledit citoyen de l'Union a quitté physiquement ledit territoire dans le délai que ladite décision fixe pour son départ volontaire. Afin de bénéficier d'un nouveau droit de séjour au titre de l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive sur le même territoire, le citoyen de l'Union qui a fait l'objet d'une telle décision d'éloignement doit non seulement avoir quitté physiquement le territoire de l'État membre d'accueil, mais également avoir mis fin à son séjour sur ce territoire de manière réelle et effective, de telle sorte que, à l'occasion de son retour sur ledit territoire, il ne saurait être considéré que son séjour s'inscrit, en réalité, dans la continuité de son séjour précédent sur le même territoire. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier que tel est le cas en ayant égard à l'ensemble des circonstances concrètes caractérisant la situation spécifique du citoyen de l'Union concerné. S'il résulte d'une telle vérification que le citoyen de l'Union n'a pas mis fin à son séjour temporaire sur le territoire de l'État membre d'accueil de manière réelle et effective, cet État membre n'est pas obligé d'adopter une nouvelle décision d'éloignement sur la base des mêmes faits ayant donné lieu à la décision d'éloignement déjà prise à l'encontre de ce citoyen de l'Union, mais peut se fonder sur cette dernière décision afin d'obliger celui-ci à quitter son territoire.

Sur les dépens

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

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

L'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doit être interprété en ce sens qu'une décision d'éloignement d'un citoyen de l'Union du territoire de l'État membre d'accueil, adoptée sur le fondement de cette disposition, au motif que ce citoyen de l'Union ne bénéficie plus d'un droit de séjour temporaire sur ce territoire en vertu de cette directive, n'est pas pleinement exécutée du seul fait que ledit citoyen de l'Union a quitté physiquement ledit territoire dans le délai que ladite décision fixe pour son départ volontaire. Afin de bénéficier d'un nouveau droit de séjour au titre de l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive sur le même territoire, le citoyen de l'Union qui a fait l'objet d'une telle décision d'éloignement doit non seulement avoir quitté physiquement le territoire de l'État membre d'accueil, mais également avoir mis fin à son séjour sur ce territoire de manière réelle et effective, de telle sorte que, à l'occasion de son retour sur ledit territoire, il ne saurait être considéré que son séjour s'inscrit, en réalité, dans la continuité de son séjour précédent sur le même territoire. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier que tel est le cas en ayant égard à l'ensemble des circonstances concrètes caractérisant la situation spécifique du citoyen de l'Union concerné. S'il résulte d'une telle vérification que le citoyen de l'Union n'a pas mis fin à son séjour temporaire sur le territoire de l'État membre d'accueil de manière réelle et effective, cet État membre n'est pas obligé d'adopter une nouvelle décision d'éloignement sur la base des mêmes faits ayant donné lieu à la décision d'éloignement déjà prise à l'encontre de ce citoyen de l'Union, mais peut se fonder sur cette dernière décision afin d'obliger celui-ci à quitter son territoire.

Signatures

* Langue de procédure : le néerlandais.