

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

1^{er} octobre 2015 (*)

«Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Directive 2008/115/CE – Retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier – Décision de retour assortie d’une interdiction d’entrée d’une durée de trois ans – Violation de l’interdiction d’entrée – Ressortissant d’un pays tiers précédemment éloigné – Peine d’emprisonnement en cas de nouvelle entrée illicite sur le territoire national – Compatibilité»

Dans l’affaire C-290/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le tribunal de Florence (Tribunale di Firenze, Italie), par décision du 22 mai 2014, parvenue à la Cour le 12 juin 2014, dans la procédure pénale contre

Skerdjan Celaj,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen (rapporteur), président de chambre, M^{me} K. Jürimäe, MM. J. Malenovský, M. Safjan et M^{me} A. Prechal, juges,

avocat général: M. M. Szpunar,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d’agent, assistée de M. L. D’Ascia, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vlácil, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement hellénique, par M^{me} M. Michelogiannaki, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement norvégien, par M^{me} E. Widsteen et M. K. Moen, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement suisse, par M. E. Bichet, en qualité d’agent,
- pour la Commission européenne, par M^{me} M. Condou-Durande et M. A. Aresu, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 28 avril 2015,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348, p. 98).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre de poursuites pénales engagées contre M. Celaj, ressortissant albanais, à la suite de son entrée sur le territoire italien en violation d'une interdiction d'entrée sur ce territoire d'une durée de trois ans.

Le cadre juridique

La convention relative au statut des réfugiés

- 3 La convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)], est entrée en vigueur le 22 avril 1954. Elle a été complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967, lui-même entré en vigueur le 4 octobre 1967 (ci-après la «convention de Genève»).
- 4 L'article 31, paragraphe 1, de la convention de Genève énonce:

«Les États Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.»

La directive 2008/115

- 5 Les considérants 1, 4, 14 et 23 de la directive 2008/115 sont libellés comme suit:

«(1) Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a défini, en matière d'immigration et d'asile, une approche cohérente, qui couvre à la fois la création d'un régime d'asile commun, une politique de l'immigration légale et la lutte contre l'immigration clandestine.

[...]

(4) Il est nécessaire de fixer des règles claires, transparentes et équitables afin de définir une politique de retour efficace, constituant un élément indispensable d'une politique migratoire bien gérée.

[...]

(14) Il y a lieu de conférer une dimension européenne aux effets des mesures nationales de retour par l'instauration d'une interdiction d'entrée excluant toute entrée et tout séjour sur le territoire de l'ensemble des États membres. [...]

[...]

(23) L'application de la présente directive ne porte pas préjudice aux obligations découlant de la convention de Genève [...]

6 L'article 1^{er} de cette directive, intitulé «Objet», prévoit:

«La présente directive fixe les normes et procédures communes à appliquer dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, conformément aux droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire ainsi qu'au droit international, y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme.»

7 L'article 8 de ladite directive, intitulé «Éloignement», dispose:

«1. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour exécuter la décision de retour si aucun délai n'a été accordé pour un départ volontaire conformément à l'article 7, paragraphe 4, ou si l'obligation de retour n'a pas été respectée dans le délai accordé pour le départ volontaire conformément à l'article 7.

2. Si un État membre a accordé un délai de départ volontaire conformément à l'article 7, la décision de retour ne peut être exécutée qu'après expiration de ce délai, à moins que, au cours de celui-ci, un risque visé à l'article 7, paragraphe 4, apparaisse.

3. Les États membres peuvent adopter une décision ou un acte distinct de nature administrative ou judiciaire ordonnant l'éloignement.

4. Lorsque les États membres utilisent – en dernier ressort – des mesures coercitives pour procéder à l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers qui s'oppose à son éloignement, ces mesures sont proportionnées et ne comportent pas d'usage de la force allant au-delà du raisonnable. Ces mesures sont mises en œuvre comme il est prévu par la législation nationale, conformément aux droits fondamentaux et dans le respect de la dignité et de l'intégrité physique du ressortissant concerné d'un pays tiers.

5. Lorsque les États membres procèdent aux éloignements par voie aérienne, ils tiennent compte des orientations communes sur les mesures de sécurité à prendre pour les opérations communes d'éloignement par voie aérienne, annexées à la décision 2004/573/CE.

6. Les États membres prévoient un système efficace de contrôle du retour forcé.»

8 L'article 11 de la même directive est ainsi rédigé:

«1. Les décisions de retour sont assorties d'une interdiction d'entrée:

- a) si aucun délai n'a été accordé pour le départ volontaire, ou
- b) si l'obligation de retour n'a pas été respectée.

Dans les autres cas, les décisions de retour peuvent être assorties d'une interdiction d'entrée.

[...]»

Le droit italien

9 L'article 13, paragraphe 13, du décret législatif n° 286, portant texte unique des dispositions concernant la réglementation de l'immigration et les règles relatives à la condition de l'étranger (decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), du 25 juillet 1998 (supplément ordinaire à la GURI n° 191, du 18 août 1998, ci-après le «décret législatif n° 286/1998»), énonce:

«Le ressortissant étranger destinataire d'une décision d'obligation de quitter le territoire ne peut revenir sur le territoire national sans une autorisation spéciale du ministre de l'Intérieur [Ministro dell'interno]. En cas d'infraction à cette règle, le ressortissant étranger est puni d'une peine allant d'un an à quatre ans d'emprisonnement et est [de] nouveau éloigné par une reconduite immédiate à la frontière. [...]»

10 L'article 13, paragraphe 13 ter, du décret législatif n° 286/1998 précise:

«Pour les délits prévus aux paragraphes 13 et 13 bis, l'arrestation de l'auteur des faits est obligatoire même en dehors des cas de flagrance et les poursuites ont lieu selon la procédure d'urgence».

Le litige au principal et la question préjudicielle

11 M. Celaj a été arrêté le 26 août 2011 sur le territoire italien par les forces de l'ordre de Pontassieve (Italie) pour tentative de vol à l'arraché. L'intéressé a été condamné, en raison de cette infraction, à une peine d'emprisonnement et au paiement d'une amende par un jugement ayant acquis autorité de chose jugée le 15 mars 2012, tout en bénéficiant d'un sursis.

12 Le 17 avril 2012, M. Celaj a fait l'objet d'un décret d'expulsion édicté par le préfet de Florence (Prefetto di Firenze, Italie) et d'un ordre d'éloignement émis par le chef de la police de Florence (Questore di Firenze), assortis d'une interdiction d'entrée d'une durée de trois ans.

13 Dans sa décision, le préfet de Florence a précisé qu'il convenait d'exclure la possibilité d'accorder un délai de départ volontaire à M. Celaj en raison de l'absence d'une demande de l'intéressé en ce sens et de l'existence d'un risque de fuite. La reconduite à la frontière n'a toutefois pas eu lieu pour des raisons techniques. Les autorités italiennes compétentes ont, par conséquent, ordonné à l'intéressé de quitter immédiatement le territoire national en l'avertissant que, dans le cas où il ne s'exécuterait pas, il se verrait appliquer les sanctions prévues par la loi. L'intéressé a néanmoins continué à demeurer sur le territoire italien, où sa présence a été constatée par les autorités italiennes les 27 juillet, 1^{er} août et 30 août 2012.

14 Le 4 septembre 2012, M. Celaj s'est présenté spontanément au commissariat de police des frontières de Brindisi (Italie) et a quitté le territoire italien.

15 Par la suite, M. Celaj est de nouveau entré sur le territoire italien. Le 14 février 2014, il a été identifié par les forces de l'ordre à la gare ferroviaire de San Piero a Sieve (Italie). Celles-ci ont procédé à son arrestation pour violation de l'article 13, paragraphe 13, du décret législatif n° 286/1998.

16 Le ministère public a alors engagé une procédure pénale contre M. Celaj devant le tribunal de Florence et a requis sa condamnation à une peine de huit mois d'emprisonnement sur le fondement de l'article 13 du décret législatif n° 286/1998.

17 L'avocat de l'intéressé a demandé sa relaxe au motif que la directive 2008/115 s'oppose à cette réglementation nationale et que, partant, les faits ne sont plus constitutifs d'un délit.

18 Dans ces conditions, le tribunal de Florence a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les dispositions de la directive 2008/115 s'opposent-elles à l'existence de dispositions nationales des États membres qui prévoient une peine d'emprisonnement allant jusqu'à quatre ans pour un ressortissant d'un pays tiers qui, après avoir été renvoyé dans son pays non à titre de sanction pénale ni comme conséquence d'une sanction pénale, est de nouveau entré sur le

territoire national en violation d'une interdiction légale d'entrée, sans que ce ressortissant ait été préalablement soumis aux mesures coercitives prévues à l'article 8 de la directive 2008/115 aux fins de son éloignement rapide et efficace?»

Sur la question préjudicielle

- 19 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 2008/115 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre qui prévoit l'infliction d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en situation de séjour irrégulier qui, après être retourné dans son pays d'origine dans le cadre d'une procédure de retour antérieure, entre de nouveau irrégulièrement sur le territoire dudit État en violation d'une interdiction d'entrée.
- 20 Il importe d'emblée de rappeler que la directive 2008/115 ne porte que sur le retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et n'a donc pas pour objet d'harmoniser dans leur intégralité les règles des États membres relatives au séjour des étrangers. Par conséquent, cette directive ne s'oppose pas, en principe, à ce que le droit d'un État membre qualifie la nouvelle entrée illégale d'un ressortissant d'un pays tiers en violation d'une interdiction d'entrée de délit et prévoit des sanctions pénales pour dissuader et réprimer la commission d'une telle infraction (voir, par analogie, arrêts Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, point 28, ainsi que Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, point 31).
- 21 Selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait appliquer une réglementation pénale susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par ladite directive et, partant, de priver celle-ci de son effet utile (arrêt Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, point 32 et jurisprudence citée).
- 22 À cet égard, il y a lieu de relever que la directive 2008/115 a été adoptée sur le fondement de l'article 63, premier alinéa, point 3, sous b), CE, qui est devenu l'article 79, paragraphe 2, sous c), TFUE, lequel prévoit l'adoption de mesures dans le domaine de l'immigration clandestine et du séjour irrégulier.
- 23 Ainsi qu'il ressort des considérants 1 et 4 de la directive 2008/115, lus à la lumière de l'article 79 TFUE, la mise en place d'une politique en matière de retour fait partie intégrante du développement, par l'Union européenne, d'une politique commune de l'immigration visant à assurer, notamment, une prévention de l'immigration illégale et une lutte renforcée contre celle-ci.
- 24 L'article 11, paragraphe 1, de la directive 2008/115 prévoit la possibilité et, dans certaines hypothèses, l'obligation pour les autorités compétentes des États membres d'assortir les décisions de retour d'une interdiction d'entrée, cette mesure visant, aux termes du considérant 14 de cette directive, à conférer une dimension européenne aux effets des mesures nationales de retour.
- 25 Il y a lieu de considérer que la directive 2008/115 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas, en principe, à la faculté, pour les États membres, d'adopter une réglementation qui sanctionne pénalement la nouvelle entrée illégale d'un ressortissant d'un pays tiers.
- 26 Certes, conformément à la jurisprudence de la Cour, il serait porté atteinte aux normes et aux procédures communes établies par la directive 2008/115 si, après avoir constaté le séjour irrégulier d'un ressortissant d'un pays tiers, l'État membre concerné faisait précéder l'exécution de la décision de retour, voire l'adoption même de cette décision, d'une poursuite pénale pouvant conduire à une peine d'emprisonnement au cours de la procédure de retour, dans la mesure où une telle démarche risquerait de retarder l'éloignement (voir, en ce sens, arrêts El

Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, point 59; Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, points 37 à 39 et 45, ainsi que Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, point 33).

- 27 Cependant, la procédure pénale en cause au principal concerne la situation d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier auquel les normes et les procédures communes établies par la directive 2008/115 ont été appliquées pour mettre fin à son premier séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre et qui entre de nouveau sur le territoire de cet État en violation d'une interdiction d'entrée.
- 28 Ainsi, les circonstances de l'affaire au principal se distinguent nettement de celles en cause dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) et Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807), dans lesquelles des ressortissants des pays tiers concernés en séjour irrégulier faisaient l'objet d'une première procédure de retour dans l'État membre en question.
- 29 Par ailleurs, la Cour a déjà jugé que la directive 2008/115 ne s'oppose pas à ce que des sanctions pénales soient infligées, suivant les règles nationales de procédure pénale, à des ressortissants de pays tiers auxquels la procédure de retour établie par cette directive a été appliquée et qui séjournent irrégulièrement sur le territoire d'un État membre sans qu'existe un motif justifié de non-retour (arrêt Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, point 48).
- 30 Dès lors, il y a lieu, a fortiori, de considérer que la directive 2008/115 n'exclut pas la faculté pour les États membres de prévoir des sanctions pénales à l'encontre de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier pour lesquels l'application de la procédure établie par cette directive a abouti à leur retour et qui entrent de nouveau sur le territoire d'un État membre en violation d'une interdiction d'entrée.
- 31 Pour autant, dans la mesure où la situation du ressortissant d'un pays tiers concerné, qui a donné lieu à l'éloignement précédant la nouvelle entrée irrégulière sur le territoire d'un État membre relevait du champ d'application de la directive 2008/115, l'infliction d'une sanction pénale, telle que celle en cause au principal, n'est admissible qu'à la condition que l'interdiction d'entrée édictée à l'égard dudit ressortissant soit conforme à l'article 11 de cette directive, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.
- 32 L'infliction d'une telle sanction pénale est également soumise au plein respect tant des droits fondamentaux, notamment de ceux garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (voir, en ce sens, arrêt Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, point 49), que, le cas échéant, de la convention de Genève, et notamment de son article 31, paragraphe 1.
- 33 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que la directive 2008/115 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas, en principe, à une réglementation d'un État membre qui prévoit l'infliction d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en situation de séjour irrégulier qui, après être retourné dans son pays d'origine dans le cadre d'une procédure de retour antérieure, entre de nouveau irrégulièrement sur le territoire dudit État en violation d'une interdiction d'entrée.

Sur les dépens

- 34 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 (quatrième chambre) dit pour droit:

La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas, en principe, à une réglementation d'un État membre qui prévoit l'infliction d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en situation de séjour irrégulier qui, après être retourné dans son pays d'origine dans le cadre d'une procédure de retour antérieure, entre de nouveau irrégulièrement sur le territoire dudit État en violation d'une interdiction d'entrée.

Signatures

* Langue de procédure: l'italien.