



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

21 septembre 2023\*

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Contrôle aux frontières, asile et immigration – Règlement (UE) 2016/399 – Article 32 – Réintroduction temporaire par un État membre du contrôle à ses frontières intérieures – Article 14 – Décision de refus d’entrée – Assimilation des frontières intérieures aux frontières extérieures – Directive 2008/115/CE – Champ d’application – Article 2, paragraphe 2, sous a) »

Dans l’affaire C-143/22,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Conseil d’État (France), par décision du 24 février 2022, parvenue à la Cour le 1<sup>er</sup> mars 2022, dans la procédure

**Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE),**

**Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE),**

**Association de recherche, de communication et d’action pour l’accès aux traitements (ARCAT),**

**Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade),**

**Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI),**

**Groupe d’information et de soutien des immigré.e.s (GISTI),**

**Ligue des droits de l’homme (LDH),**

**Le paria,**

**Syndicat des avocats de France (SAF),**

**SOS – Hépatites Fédération**

contre

**Ministre de l’Intérieur,**

\* Langue de procédure : le français.

en présence de :

**Défenseur des droits,**

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. C. Lycourgos (rapporteur), président de chambre, M<sup>me</sup> L. S. Rossi, MM. J.-C. Bonichot, S. Rodin et M<sup>me</sup> O. Spineanu-Matei, juges,

avocat général : M. A. Rantos,

greffier : M<sup>me</sup> M. Krausenböck, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 19 janvier 2023,

considérant les observations présentées :

- pour l'Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), l'Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT), le Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), la Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), la Ligue des droits de l'homme (LDH), Le paria, le Syndicat des avocats de France (SAF) et SOS – Hépatites Fédération, par M<sup>e</sup> P. Spinosi, avocat,
- pour le Défenseur des droits, par M<sup>me</sup> C. Hédon, Défenseure des droits, M<sup>mes</sup> M. Cauvin et A. Guillon, conseillères, assistées de M<sup>e</sup> I. Zribi, avocate,
- pour le gouvernement français, par M<sup>me</sup> A.-L. Desjonquères et M. J. Illouz, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, M<sup>mes</sup> E. Borawska-Kędzierska et A. Siwek-Ślusarek, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M<sup>mes</sup> A. Azéma, A. Katsimerou, MM. T. Lilamand et J. Tomkin, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 mars 2023,

rend le présent

**Arrêt**

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 14 du 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, ci-après le « code frontières Schengen »), ainsi que 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 2008, L 348, p. 98).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), l'Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT), le Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), la Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), la Ligue des droits de l'homme (LDH), Le paria, le Syndicat des avocats de France (SAF) et SOS – Hépatites Fédération, au ministre de l'Intérieur (France) au sujet de la légalité de l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (JORF du 30 décembre 2020, texte n° 41).

## **Le cadre juridique**

### ***Le droit de l'Union***

#### *Le code frontières Schengen*

- 3 Aux termes de l'article 2 du code frontières Schengen :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

- 1) "frontières intérieures" :
  - a) les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des États membres ;
  - b) les aéroports des États membres pour les vols intérieurs ;
  - c) les ports maritimes, fluviaux et lacustres des États membres pour les liaisons régulières intérieures par transbordeur ;
- 2) "frontières extérieures" : les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures ;

[...] »

- 4 Le titre II de ce code, relatif aux « frontières extérieures », comprend les articles 5 à 21 de celui-ci.

- 5 L'article 14 dudit code, intitulé « Refus d'entrée », prévoit :

« 1. L'entrée sur le territoire des États membres est refusée au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée énoncées à l'article 6, paragraphe 1, et qui n'appartient pas à l'une des catégories de personnes visées à l'article 6, paragraphe 5. Cette disposition est sans préjudice de l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection internationale ou à la délivrance de visas de long séjour.

2. L'entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus. La décision est prise par une autorité compétente habilitée à ce titre par le droit national. Elle prend effet immédiatement.

La décision motivée indiquant les raisons précises du refus est notifiée au moyen d'un formulaire uniforme tel que celui figurant à l'annexe V, partie B, et rempli par l'autorité compétente habilitée par le droit national à refuser l'entrée. Le formulaire uniforme ainsi complété est remis au ressortissant de pays tiers concerné, qui accuse réception de la décision de refus au moyen dudit formulaire.

Les données relatives aux ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée pour un court séjour a été refusée sont enregistrées dans l'EES conformément à l'article 6 bis, paragraphe 2, du présent règlement et à l'article 18 du règlement (UE) 2017/2226 [du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 (JO 2017, L 327, p. 20)].

3. Les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ont le droit de former un recours contre cette décision. Les recours sont formés conformément au droit national. Des indications écrites sont également mises à la disposition du ressortissant de pays tiers en ce qui concerne des points de contact en mesure de communiquer des informations sur des représentants compétents pour agir au nom du ressortissant de pays tiers conformément au droit national.

L'introduction d'un tel recours n'a pas d'effet suspensif à l'égard de la décision de refus d'entrée.

Sans préjudice de toute éventuelle compensation accordée conformément au droit national, le ressortissant de pays tiers concerné a le droit à la rectification des données introduites dans l'ESS ou du cachet d'entrée annulé, ou les deux, ainsi qu'à la rectification de toute autre annulation ou ajout qui ont été apportés, de la part de l'État membre qui a refusé l'entrée, si, dans le cadre du recours, la décision de refus d'entrée est déclarée non fondée.

4. Les gardes-frontières veillent à ce qu'un ressortissant de pays tiers ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ne pénètre pas sur le territoire de l'État membre concerné.

5. Les États membres établissent un relevé statistique sur le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée, les motifs du refus, la nationalité des personnes auxquelles l'entrée a été refusée et le type de frontière (terrestre, aérienne, maritime) auquel l'entrée leur a été refusée, et le transmettent chaque année à la Commission (Eurostat) conformément au règlement (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil[, du 11 juillet 2007, relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, et abrogeant le règlement (CEE) n° 311/76 du Conseil relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers (JO 2007, L 199, p. 23)].

6. Les modalités du refus d'entrée sont décrites à l'annexe V, partie A. »

6 Le titre III du code frontières Schengen, relatif aux « frontières intérieures », comprend les articles 22 à 35 de celui-ci.

7 L'article 25 dudit code, intitulé « Cadre général pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures », dispose, à son paragraphe 1 :

« En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave. »

8 L'article 32 du même code, intitulé « Dispositions s'appliquant en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures », énonce :

« Lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II s'appliquent mutatis mutandis. »

9 L'annexe V, partie A, du code frontières Schengen prévoit :

« 1. En cas de refus d'entrée, le garde-frontière compétent :

- a) remplit le formulaire uniforme de refus d'entrée figurant dans la partie B. Le ressortissant de pays tiers concerné signe le formulaire et en reçoit une copie après signature. Si le ressortissant de pays tiers refuse de signer, le garde-frontière indique ce refus dans le formulaire, sous la rubrique "observations" ;
- b) en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers dont l'entrée pour un court séjour a été refusée, enregistre dans l'EES les données relatives au refus d'entrée conformément à l'article 6 bis, paragraphe 2, du présent règlement et à l'article 18 du règlement (UE) 2017/2226 ;
- c) procède à l'annulation ou à la révocation du visa, le cas échéant, conformément aux conditions fixées à l'article 34 du règlement (CE) n° 810/2009 [du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas (code des visas) (JO 2009, L 243, p. 1)] ;
- d) en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers dont le refus d'entrée n'est pas enregistré dans l'EES, appose sur le passeport un cachet d'entrée, barré d'une croix à l'encre noire indélébile, et inscrit en regard, à droite, également à l'encre indélébile, la ou les lettres correspondant au(x) motif(s) du refus d'entrée, dont la liste figure dans le formulaire uniforme de refus d'entrée comme indiqué dans la partie B de la présente annexe. En outre, pour ces catégories de personnes, le garde-frontière enregistre tout refus d'entrée dans un registre ou sur une liste, qui mentionne l'identité et la nationalité du ressortissant de pays tiers concerné, les références du document autorisant le franchissement de la frontière par ce ressortissant du pays tiers, ainsi que le motif et la date de refus d'entrée.

Les modalités pratiques de l'apposition du cachet sont décrites à l'annexe IV.

2. Si le ressortissant de pays tiers frappé d'une décision de refus d'entrée a été acheminé à la frontière par un transporteur, l'autorité localement responsable :

- a) ordonne à ce transporteur de reprendre en charge le ressortissant de pays tiers sans tarder et de l'acheminer soit vers le pays tiers d'où il a été transporté, soit vers le pays tiers qui a délivré le document permettant le franchissement de la frontière, soit vers tout autre pays tiers dans lequel son admission est garantie, ou de trouver un moyen de réacheminement conformément à l'article 26 de la convention de Schengen et aux dispositions de la directive 2001/51/CE du Conseil, du 28 juin 2001, visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 (JO 2001, L 187, p. 45)] ;
- b) en attendant le réacheminement, prend, dans le respect du droit national et compte tenu des circonstances locales, les mesures appropriées afin d'éviter l'entrée illégale des ressortissants de pays tiers frappés d'une décision de refus d'entrée.

[...] »

10 Aux termes de l'article 44 de ce code, intitulé « Abrogation » :

« Le règlement (CE) n° 562/2006 [du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1)] est abrogé.

Les références faites au règlement abrogé s'entendent comme faites au présent règlement et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe X. »

11 Conformément à ce tableau de correspondance, l'article 14 du code frontières Schengen correspond à l'article 13 du règlement n° 562/2006.

#### *La directive 2008/115*

12 L'article 2, paragraphes 1 et 2, de la directive 2008/115 dispose :

« 1. La présente directive s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre.

2. Les États membres peuvent décider de ne pas appliquer la présente directive aux ressortissants de pays tiers :

- a) faisant l'objet d'une décision de refus d'entrée conformément à l'article 13 du [règlement n° 562/2006], ou arrêtés ou interceptés par les autorités compétentes à l'occasion du franchissement irrégulier par voie terrestre, maritime ou aérienne de la frontière extérieure d'un État membre et qui n'ont pas obtenu par la suite l'autorisation ou le droit de séjourner dans ledit État membre ;
- b) faisant l'objet d'une sanction pénale prévoyant ou ayant pour conséquence leur retour, conformément au droit national, ou faisant l'objet de procédures d'extradition. »

13 Aux termes de l'article 3 de cette directive :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

2) "séjour irrégulier" : la présence sur le territoire d'un État membre d'un ressortissant d'un pays tiers qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée énoncées à l'article 5 du [règlement n° 562/2006], ou d'autres conditions d'entrée, de séjour ou de résidence dans cet État membre ;

3) "retour" : le fait, pour le ressortissant d'un pays tiers, de rentrer – que ce soit par obtempération volontaire à une obligation de retour ou en y étant forcé – dans :

– son pays d'origine, ou

– un pays de transit conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux, ou

– un autre pays tiers dans lequel le ressortissant concerné d'un pays tiers décide de retourner volontairement et sur le territoire duquel il sera admis ;

[...] »

14 L'article 4, paragraphe 4, de ladite directive prévoit :

« En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers exclus du champ d'application de la présente directive conformément à l'article 2, paragraphe 2, point a), les États membres :

a) veillent à ce que le traitement et le niveau de protection qui leur sont accordés ne soient pas moins favorables que ceux prévus à l'article 8, paragraphes 4 et 5 (limitations du recours aux mesures coercitives), à l'article 9, paragraphe 2, point a) (report de l'éloignement), à l'article 14, paragraphe 1, points b) et d) (soins médicaux d'urgence et prise en considération des besoins des personnes vulnérables), ainsi qu'aux articles 16 et 17 (conditions de rétention), et

b) respectent le principe de non-refoulement. »

15 L'article 5 de la directive 2008/115 dispose :

« Lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, les États membres tiennent dûment compte :

a) de l'intérêt supérieur de l'enfant,

b) de la vie familiale,

c) de l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers,

et respectent le principe de non-refoulement. »

16 L'article 6 de cette directive dispose :

« 1. Les États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 à 5.

2. Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre et titulaires d'un titre de séjour valable ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour délivrés par un autre État membre sont tenus de se rendre immédiatement sur le territoire de cet autre État membre. En cas de non-respect de cette obligation par le ressortissant concerné d'un pays tiers ou lorsque le départ immédiat du ressortissant d'un pays tiers est requis pour des motifs relevant de l'ordre public ou de la sécurité nationale, le paragraphe 1 s'applique.

3. Les États membres peuvent s'abstenir de prendre une décision de retour à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire si le ressortissant concerné d'un pays tiers est repris par un autre État membre en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux existant à la date d'entrée en vigueur de la présente directive. Dans ce cas, l'État membre qui a repris le ressortissant concerné d'un pays tiers applique le paragraphe 1.

[...] »

17 L'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, de ladite directive prévoit :

« La décision de retour prévoit un délai approprié allant de sept à trente jours pour le départ volontaire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 et 4. Les États membres peuvent prévoir dans leur législation nationale que ce délai n'est accordé qu'à la suite d'une demande du ressortissant concerné d'un pays tiers. Dans ce cas, les États membres informent les ressortissants concernés de pays tiers de la possibilité de présenter une telle demande. »

18 L'article 15, paragraphe 1, de la même directive énonce :

« À moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier, les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement, en particulier lorsque :

a) il existe un risque de fuite, ou

b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement.

Toute rétention est aussi brève que possible et n'est maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. »

### ***Le droit français***

- 19 L'article L. 213-3-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa version issue de la loi n° 2018-778, du 10 septembre 2018, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (JORF du 11 septembre 2018, texte n° 1) (ci-après le « Ceseda ancien »), énonçait :

« En cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures prévue au chapitre II du titre III du [code frontières Schengen], les décisions mentionnées à l'article L. 213-2 peuvent être prises à l'égard de l'étranger qui, en provenance directe du territoire d'un État partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, a pénétré sur le territoire métropolitain en franchissant une frontière intérieure terrestre sans y être autorisé et a été contrôlé dans une zone comprise entre cette frontière et une ligne tracée à dix kilomètres en deçà. Les modalités de ces contrôles sont définies par décret en Conseil d'État. »

- 20 L'ordonnance n° 2020-1733 a procédé à la refonte de la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'article L. 332-2 de ce code ainsi modifié (ci-après le « Ceseda modifié ») dispose :

« La décision de refus d'entrée, qui est écrite et motivée, est prise par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.

La notification de la décision de refus d'entrée mentionne le droit de l'étranger d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix. Elle mentionne le droit de l'étranger de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc dans les conditions prévues à l'article L. 333-2.

La décision et la notification des droits qui l'accompagne lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend.

Une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs accompagnés ou non d'un adulte. »

- 21 L'article L. 332-3 du Ceseda modifié prévoit :

« La procédure prévue à l'article L. 332-2 est applicable à la décision de refus d'entrée prise à l'encontre de l'étranger en application de l'article 6 du [code frontières Schengen]. Elle est également applicable lors de vérifications effectuées à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du [code frontières Schengen]. »

### **Le litige au principal et la question préjudicielle**

- 22 Les associations visées au point 2 du présent arrêt contestent devant le Conseil d'État (France), dans le cadre d'un recours en annulation de l'ordonnance n° 2020-1733, la validité de celle-ci au motif, notamment, que l'article L. 332-3 du Ceseda modifié qui en est issu méconnaît la directive 2008/115 en ce qu'il permet l'adoption de décisions de refus d'entrée aux frontières intérieures sur lesquelles des contrôles ont été réintroduits.

- 23 Cette juridiction explique, en effet, que, dans son arrêt du 19 mars 2019, *Arib e.a.* (C-444/17, EU:C:2019:220), la Cour a jugé que l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2008/115, lu en combinaison avec l'article 32 du code frontières Schengen, ne s'applique pas à la situation d'un ressortissant d'un pays tiers arrêté à proximité immédiate d'une frontière intérieure et en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre, même lorsque cet État membre a réintroduit, en vertu de l'article 25 de ce code, le contrôle à cette frontière en raison d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dudit État membre.
- 24 Le Conseil d'État souligne que, dans sa décision n° 428175 du 27 novembre 2020, il a jugé contraires à la directive 2008/115, telle qu'interprétée par la Cour, les dispositions de l'article L. 213-3-1 du *Ceseda* ancien, qui prévoyaient que, en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, l'étranger en provenance directe du territoire d'un État partie à la convention d'application de l'accord de Schengen, du 14 juin 1985, entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 et entrée en vigueur le 26 mars 1995 (JO 2000, L 239, p. 19, ci-après la « convention de Schengen »), pouvait faire l'objet d'une décision de refus d'entrée dans les conditions de l'article L. 213-2 du *Ceseda* ancien lorsqu'il avait pénétré sur le territoire métropolitain en franchissant une frontière intérieure terrestre sans y être autorisé et avait été contrôlé dans une zone comprise entre cette frontière et une ligne tracée à dix kilomètres en deçà.
- 25 Certes, selon le Conseil d'État, l'article L. 332-3 du *Ceseda* modifié ne reprend pas les dispositions de l'article L. 213-3-1 du *Ceseda* ancien. Toutefois, l'article L. 332-3 du *Ceseda* modifié prévoirait encore qu'une décision de refus d'entrée peut être prise à l'occasion de vérifications effectuées aux frontières intérieures, en cas de réintroduction temporaire du contrôle à ces frontières, dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du code frontières Schengen.
- 26 Cette juridiction estime, dès lors, qu'il convient de déterminer si, dans un tel cas, le ressortissant d'un pays tiers, en provenance directe du territoire d'un État partie à la convention de Schengen et qui se présente à un point de passage frontalier autorisé sans être en possession des documents permettant de justifier d'une autorisation d'entrée ou du droit de séjourner en France peut se voir opposer une décision de refus d'entrée, sur le fondement de l'article 14 du code frontières Schengen, sans que soit applicable la directive 2008/115.
- 27 Dans ces conditions, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser la question préjudicielle suivante :

« En cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du [code frontières Schengen], l'étranger en provenance directe du territoire d'un État partie à la [convention de Schengen] peut-il se voir opposer une décision de refus d'entrée, lors des vérifications effectuées à cette frontière, sur le fondement de l'article 14 de ce [code], sans que soit applicable la directive [2008/115] ? »

### **Sur la question préjudicielle**

- 28 Par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande en substance si le code frontières Schengen et la directive 2008/115 doivent être interprétés en ce sens que, lorsqu'un État membre a réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures, il peut adopter, à l'égard d'un ressortissant

- d'un pays tiers qui se présente à un point de passage frontalier autorisé où s'exercent de tels contrôles, une décision de refus d'entrée, au sens de l'article 14 de ce code, sans être soumis au respect de cette directive.
- 29 L'article 25 du code frontières Schengen autorise, à titre exceptionnel et dans certaines conditions, un État membre à réintroduire temporairement un contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de cet État membre. Selon l'article 32 de ce code, lorsqu'un contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II dudit code, titre qui porte sur les frontières extérieures, s'appliquent mutatis mutandis.
- 30 Tel est le cas de l'article 14 du code frontières Schengen, qui prévoit que l'entrée sur le territoire des États membres est refusée au ressortissant d'un pays tiers qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée énoncées à l'article 6, paragraphe 1, de ce code et qui n'appartient pas à l'une des catégories de personnes visées à l'article 6, paragraphe 5, du même code.
- 31 Il importe toutefois de rappeler qu'un ressortissant d'un pays tiers qui, à la suite de son entrée irrégulière sur le territoire d'un État membre, est présent sur ce territoire sans remplir les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence, se trouve, de ce fait, en séjour irrégulier, au sens de la directive 2008/115. Ce ressortissant relève, donc, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de cette directive et sous réserve de l'article 2, paragraphe 2, de celle-ci, du champ d'application de ladite directive, sans que cette présence sur le territoire de l'État membre concerné soit soumise à une condition de durée minimale ou d'intention de rester sur ce territoire. Il doit donc, en principe, être soumis aux normes et aux procédures communes prévues par la même directive en vue de son éloignement et cela tant que son séjour n'a pas été, le cas échéant, régularisé (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 2019, *Arib e.a.*, C-444/17, EU:C:2019:220, points 37 et 39 ainsi que jurisprudence citée).
- 32 Il en va ainsi y compris lorsque ce ressortissant d'un pays tiers a été appréhendé à un point de passage frontalier, pour autant que ce point de passage frontalier se situe sur le territoire dudit État membre. À cet égard, il convient, en effet, de relever qu'une personne peut être entrée sur le territoire d'un État membre avant même d'avoir franchi un point de passage frontalier [voir, par analogie, arrêt du 5 février 2020, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Enrôlement des marins dans le port de Rotterdam), C-341/18, EU:C:2020:76, point 45].
- 33 Il convient encore de préciser, à titre d'exemple, que, lorsqu'il est procédé à des vérifications à bord d'un train entre le moment où ce train quitte la dernière gare, située sur le territoire d'un État membre partageant une frontière intérieure avec un État membre ayant réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures, et le moment où ledit train entre dans la première gare située sur le territoire de ce dernier État membre, le contrôle à bord de ce même train doit, sauf accord en sens contraire passé entre ces deux États membres, être considéré comme un contrôle réalisé à un point de passage frontalier situé sur le territoire de l'État membre ayant réintroduit de tels contrôles. En effet, le ressortissant d'un pays tiers ayant été contrôlé à bord de ce train séjournera nécessairement, à la suite de ce contrôle, sur le territoire de ce dernier État membre, au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2008/115.
- 34 Cela étant, il convient encore de relever que l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2008/115 permet aux États membres d'exclure, à titre exceptionnel et sous certaines conditions, les ressortissants de pays tiers qui séjournent irrégulièrement sur leur territoire du champ d'application de cette directive.

- 35 Ainsi, d'une part, cet article 2, paragraphe 2, de la directive 2008/115 permet, à son point a), aux États membres de ne pas appliquer cette dernière, sous réserve des prescriptions contenues à l'article 4, paragraphe 4, de celle-ci, dans deux situations particulières, à savoir celle de ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une décision de refus d'entrée à une frontière extérieure d'un État membre, conformément à l'article 14 du code frontières Schengen, ou celle de ressortissants de pays tiers qui sont arrêtés ou interceptés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une telle frontière extérieure et qui n'ont pas obtenu par la suite l'autorisation ou le droit de séjourner dans ledit État membre.
- 36 Cela étant, il ressort de la jurisprudence de la Cour que ces deux situations se rapportent exclusivement au franchissement d'une frontière extérieure d'un État membre, telle que définie à l'article 2 du code frontières Schengen, et ne concernent donc pas le franchissement d'une frontière commune à des États membres faisant partie de l'espace Schengen, même lorsque des contrôles ont été réintroduits à cette frontière, en vertu de l'article 25 de ce code, en raison d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de cet État membre (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 2019, *Arib e.a.*, C-444/17, EU:C:2019:220, points 45 et 67).
- 37 Il s'ensuit, comme M. l'avocat général l'a relevé au point 35 de ses conclusions, que l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2008/115 n'autorise pas un État membre ayant réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures à déroger aux normes et aux procédures communes prévues par cette directive afin d'éloigner le ressortissant d'un pays tiers qui a été intercepté, sans titre de séjour valable, à l'un des points de passage frontaliers situés sur le territoire de cet État membre et où s'exercent de tels contrôles.
- 38 D'autre part, si l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2008/115 autorise, à son point b), les États membres à ne pas appliquer cette directive aux ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une sanction pénale prévoyant ou ayant pour conséquence leur retour, conformément au droit national, ou faisant l'objet de procédures d'extradition, force est de constater qu'un tel cas de figure n'est pas celui qui est visé par la disposition en cause dans le litige au principal.
- 39 Il résulte de tout ce qui précède, d'une part, qu'un État membre ayant réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures peut appliquer, mutatis mutandis, l'article 14 du code frontières Schengen ainsi que l'annexe V, partie A, point 1, de ce code à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers qui est intercepté, sans titre de séjour régulier, à un point de passage frontalier autorisé où s'exercent de tels contrôles.
- 40 D'autre part, lorsque ce point de passage frontalier est situé sur le territoire de l'État membre concerné, ce dernier doit toutefois veiller à ce que les conséquences d'une telle application, mutatis mutandis, des dispositions citées au point précédent n'aboutissent pas à méconnaître les normes et les procédures communes prévues par la directive 2008/115. La circonstance que cette obligation qui pèse sur l'État membre concerné est susceptible de priver d'une large partie de son effectivité l'éventuelle adoption d'une décision de refus d'entrée à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers se présentant à l'une de ses frontières intérieures n'est pas de nature à modifier un tel constat.
- 41 Concernant les dispositions pertinentes de cette directive, il convient de rappeler, notamment, qu'il résulte de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115 que tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre doit, sans préjudice des exceptions prévues aux paragraphes 2 à 5 de cet article et dans le strict respect des exigences fixées à l'article 5 de cette directive, faire l'objet d'une décision de retour, laquelle doit identifier, parmi

les pays tiers visés à l'article 3, point 3, de ladite directive, celui vers lequel il doit être éloigné [arrêt du 22 novembre 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éloignement – Cannabis thérapeutique)*, C-69/21, EU:C:2022:913, point 53].

- 42 Par ailleurs, le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet d'une telle décision de retour doit encore, en principe, bénéficier, en vertu de l'article 7 de la directive 2008/115, d'un certain délai pour quitter volontairement le territoire de l'État membre concerné. L'éloignement forcé n'intervient qu'en dernier recours, conformément à l'article 8 de cette directive, et sous réserve de l'article 9 de celle-ci, qui impose aux États membres de reporter l'éloignement dans les cas qu'il énonce [arrêt du 17 décembre 2020, *Commission/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, point 252].
- 43 En outre, il découle de l'article 15 de la directive 2008/115 que la rétention d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier ne peut être imposée que dans certains cas déterminés. Cela étant, comme M. l'avocat général l'a relevé, en substance, au point 46 de ses conclusions, cet article ne s'oppose pas à ce que, lorsqu'il représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, ce ressortissant fasse l'objet d'une mesure de rétention, dans l'attente de son éloignement, pour autant que cette rétention respecte les conditions énoncées aux articles 15 à 18 de cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 2 juillet 2020, *Stadt Frankfurt am Main*, C-18/19, EU:C:2020:511, points 41 à 48).
- 44 Par ailleurs, la directive 2008/115 n'exclut pas la faculté pour les États membres de réprimer d'une peine d'emprisonnement la commission de délits autres que ceux tenant à la seule circonstance d'une entrée irrégulière, y compris dans des situations où la procédure de retour établie par cette directive n'a pas encore été menée à son terme. Dès lors, ladite directive ne s'oppose pas davantage à l'arrestation ou au placement en garde à vue d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier lorsque de telles mesures sont adoptées au motif que ledit ressortissant est soupçonné d'avoir commis un délit autre que sa simple entrée irrégulière sur le territoire national, et notamment un délit susceptible de menacer l'ordre public ou la sécurité intérieure de l'État membre concerné (arrêt du 19 mars 2019, *Arib e.a.*, C-444/17, EU:C:2019:220, point 66).
- 45 Il s'ensuit que, contrairement à ce que le gouvernement français soutient, l'application, dans un cas tel que celui visé par la demande de décision préjudicielle, des normes et des procédures communes prévues par la directive 2008/115 n'est pas de nature à rendre impossible le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure, au sens de l'article 72 TFUE.
- 46 En égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question préjudicielle que le code frontières Schengen et la directive 2008/115 doivent être interprétés en ce sens que, lorsqu'un État membre a réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures, il peut adopter, à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers qui se présente à un point de passage frontalier autorisé situé sur son territoire et où s'exercent de tels contrôles, une décision de refus d'entrée, en vertu d'une application mutatis mutandis de l'article 14 de ce code, pour autant que les normes et les procédures communes prévues par cette directive soient appliquées à ce ressortissant en vue de son éloignement.

## Sur les dépens

- 47 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 :

**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), et 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,**

**doivent être interprétés en ce sens que :**

**lorsqu'un État membre a réintroduit des contrôles à ses frontières intérieures, il peut adopter, à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers qui se présente à un point de passage frontalier autorisé situé sur son territoire et où s'exercent de tels contrôles, une décision de refus d'entrée, en vertu d'une application mutatis mutandis de l'article 14 de ce règlement, pour autant que les normes et les procédures communes prévues par cette directive soient appliquées à ce ressortissant en vue de son éloignement.**

Lycourgos

Rossi

Bonichot

Rodin

Spineanu-Matei

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 septembre 2023.

Le greffier

A. Calot Escobar

Le président de chambre

C. Lycourgos