

Version anonymisée

Traduction

C-369/20 - 1

Affaire C-369/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

5 août 2020

Juridiction de renvoi :

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Autriche)

Date de la décision de renvoi :

23 juillet 2020

Partie requérante :

NW

Partie défenderesse :

Bezirkshauptmannschaft Leibnitz

Landesverwaltungsgericht Steiermark

(tribunal administratif régional de Styrie)

[omissis]

Objet : NW

Contraventions au Passgesetz (loi sur les passeports, ci-après le « PassG »)

Demande

de

décision préjudicielle

au titre de l'article 267 TFUE

Parties à la procédure au principal [omissis] :

- a) Partie requérante : NW, [omissis] Amsterdam, Pays-Bas
- b) Partie défenderesse : Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (l'autorité administrative du district de Leibnitz, Autriche), [omissis] Leibnitz [Or. 2]

Dans la procédure de recours introduite par NW contre la décision administrative à caractère pénal prise le 7 novembre 2019 par l'autorité administrative du district de Leibnitz [omissis], le Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional de Styrie) [omissis]

ORDONNE :

I. Les questions ci-après sont déférées à titre préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne en application de l'article 267 TFUE :

- 1) **Le droit de l'Union fait-il obstacle à des dispositions de droit interne qui, par une succession de textes réglementaires nationaux, conduisent à un cumul de périodes de prolongation et permettent ainsi une réintroduction du contrôle aux frontières pour une durée qui excède la limite de deux ans fixée aux articles 25 et 29 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), et sans que le Conseil de l'Union européenne n'ait pris de décision d'exécution en ce sens au titre de l'article 29 dudit règlement ?**
- 2) **Le droit de libre circulation des citoyens de l'Union, inscrit à l'article 21, paragraphe 1, TFUE ainsi qu'à l'article 45, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), doit-il être interprété, notamment à la lumière du principe d'absence de vérifications sur les personnes aux frontières intérieures énoncé à l'article 22 du règlement 2016/399, [Or. 3] en ce sens qu'il comprend le droit de ne pas faire l'objet d'une vérification sur la personne aux frontières intérieures, sous réserve des conditions et exceptions prévues par les traités et notamment le règlement 2016/399 ?**
- 3) **En cas de réponse positive à la deuxième question :**

L'article 21, paragraphe 1, TFUE ainsi que l'article 45, paragraphe 1, [de la Charte] doivent-ils être interprétés, à la lumière de l'effet utile du droit de libre circulation, en ce sens qu'ils font obstacle à l'application d'une disposition de droit national obligeant une personne, sous peine de sanction administrative, à présenter un passeport ou une carte d'identité lors de son entrée sur le territoire national par une frontière intérieure, alors même que la vérification aux frontières intérieures concrètement opérée est contraire au droit de l'Union ?

II. [omissis – sursis à statuer]

Motifs**I.**Exposé des faits et antécédents de la procédure :

Par la décision administrative à caractère pénal attaquée du 7 novembre 2019, le requérant a été déclaré coupable d'avoir franchi la frontière autrichienne lors de son entrée sur le territoire de la République d'Autriche sans être muni d'un document de voyage en cours de validité. De ce fait, le requérant a contrevenu à l'article 2, paragraphe 1, du PassG [omissis – références] et il a été condamné au paiement d'une amende d'un montant de 36 euros en application de l'article 24, paragraphe 1, du PassG. Les **[Or. 4]** faits reprochés au requérant ont été [omissis] portés à la connaissance des autorités par une plainte des agents de police de la Landespolizeidirektion Steiermark (direction générale de la police de Styrie, Autriche) le 6 septembre 2019 [omissis]. Par avis de contravention du 9 septembre 2019, le requérant a ensuite été déclaré coupable d'une contravention à l'article 2, paragraphe 1, du PassG. Dans la réclamation qu'il a formée le 23 septembre 2019 contre l'avis de contravention, le requérant a fait valoir que l'illégalité de la vérification aux frontières effectuée – le titre III du règlement 2016/399 ne fournissant aucune base juridique à l'opération administrative en cause –, ainsi que l'opération administrative et l'avis de contravention portaient atteinte au droit de libre circulation que lui reconnaissent les dispositions combinées de l'article 21, paragraphe 1, TFUE et de l'article 22 du règlement 2016/[399].

Les parties ayant été entendues par le Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional de Styrie) en audience publique le 4 juin 2020 [omissis], il y a lieu de considérer que les faits pertinents sont les suivants :

Le 29 août 2019, le requérant voulu entrer sur le territoire autrichien au point de passage transfrontalier de Spielfeld. L'inspecteur CO a, dans le cadre de son activité au point de passage transfrontalier, procédé à des vérifications aux frontières, qui incluait un contrôle du passeport. Dans le cadre de ces vérifications aux frontières, les documents de voyage des passagers de véhicules étaient contrôlés de façon aléatoire, ainsi ceux du requérant. Invité par l'inspecteur CO à présenter son passeport, le requérant a demandé s'il s'agissait d'une vérification aux frontières ou d'un contrôle d'identité. L'inspecteur CO ayant répondu qu'il s'agissait d'une vérification aux frontières, le requérant s'est identifié au moyen de son permis de conduire, car il considérait que le contrôle aux frontières était, à cette date, contraire au droit de l'Union. Même après que l'inspecteur CO avait réitéré à plusieurs reprises l'invitation à présenter son passeport et informé le requérant qu'il contrevenait au PassG, le requérant n'a pas présenté de passeport. L'inspecteur CO a dès lors mis fin à l'opération administrative, qui a duré environ une quinzaine de minutes, et informé le requérant qu'une plainte suivrait. **[Or. 5]**

II.

Les règles de droit applicables sont les suivantes.

1 Dispositions du droit de l'Union :

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)

Article 22

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.

Article 25

Cadre général pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

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.*

2. *Le contrôle aux frontières intérieures n'est réintroduit qu'en dernier recours et conformément aux articles 27, 28 et 29. Les critères visés, respectivement, aux articles 26 et 30 sont pris en considération chaque fois qu'une décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures est envisagée en vertu de l'article 27, 28 ou 29, respectivement.*

3. *Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'État membre concerné persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, ledit État membre peut prolonger le contrôle à ses frontières intérieures, en tenant compte [Or. 6] des critères visés à l'article 26 et conformément à l'article 27, pour les mêmes raisons que celles visées au paragraphe 1 du présent article et, en tenant compte d'éventuels éléments nouveaux, pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours.*

4. *La durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, y compris toute prolongation prévue au titre du paragraphe 3 du présent article, ne peut excéder six mois. Dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 29,*

cette durée totale peut être étendue à une durée maximale de deux ans conformément au paragraphe 1 dudit article.

Article 26

Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

Lorsqu'un État membre décide, en dernier recours, la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs de ses frontières intérieures ou sur des tronçons de celles-ci ou décide de prolonger ladite réintroduction, conformément à l'article 25 ou à l'article 28, paragraphe 1, il évalue la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et évalue la proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace. Lors de cette évaluation, l'État membre tient compte, en particulier, de ce qui suit :

- a) *l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, y compris du fait d'incidents ou de menaces terroristes, dont celles que représente la criminalité organisée ;*
- b) *l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.*

Article 27

Procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25

1. Lorsqu'un État membre prévoit de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25, il notifie son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue, ou dans un délai plus court lorsque les [Or. 7] circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue. À cette fin, l'État membre fournit les informations suivantes :

- a) *les motifs de la réintroduction envisagée, y compris toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure ;*
- b) *la portée de la réintroduction envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit ;*
- c) *le nom des points de passage autorisés ;*
- d) *la date et la durée de la réintroduction prévue ;*
- e) *le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre.*

Une notification au titre du premier alinéa peut également être présentée conjointement par deux ou plusieurs États membres.

Si nécessaire, la Commission peut demander des informations complémentaires à l'État membre ou aux États membres concernés.

2. Les informations visées au paragraphe 1 sont présentées au Parlement européen et au Conseil et notifiées au même moment aux États membres et à la Commission en vertu dudit paragraphe.

3. L'État membre procédant à une notification au titre du paragraphe 1 peut, si nécessaire et conformément au droit national, décider de classifier une partie des informations.

Une telle classification ne fait pas obstacle à la mise à disposition de ces informations par la Commission au Parlement européen. La transmission et le traitement des informations et des documents transmis au Parlement européen au titre du présent article respectent les règles relatives à la transmission et au traitement des informations classifiées en vigueur entre le Parlement européen et la Commission.

4. À la suite de la notification par un État membre au titre du paragraphe 1, et en vue de la consultation prévue au paragraphe 5, la Commission ou tout autre État membre peut, sans préjudice de l'article 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, émettre un avis.

Si, sur la base des informations figurant dans la notification ou de toute information complémentaire qu'elle a reçue, la Commission a des doutes quant à la nécessité ou la proportionnalité de la réintroduction prévue du contrôle aux frontières intérieures, ou si elle estime qu'une consultation sur [Or. 8] certains aspects de la notification serait appropriée, elle émet un avis en ce sens.

5. Les informations visées au paragraphe 1, ainsi que tout avis éventuel émis par la Commission ou un État membre au titre du paragraphe 4, font l'objet d'une consultation, y compris, le cas échéant, de réunions conjointes entre l'État membre prévoyant de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, les autres États membres, en particulier ceux directement concernés par de telles mesures, et la Commission, afin d'organiser, le cas échéant, une coopération mutuelle entre les États membres et d'examiner la proportionnalité des mesures par rapport aux événements qui sont à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières ainsi qu'à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

6. La consultation visée au paragraphe 5 a lieu au moins dix jours avant la date prévue pour la réintroduction du contrôle aux frontières.

Article 28

Procédure spécifique dans les cas nécessitant une action immédiate

1. *Lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre exige une action immédiate, l'État membre concerné peut, exceptionnellement, immédiatement réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, pour une période limitée n'excédant pas dix jours.*

2. *Lorsqu'un État membre réintroduit le contrôle à ses frontières intérieures, il notifie ce fait simultanément aux autres États membres et à la Commission, et communique les informations visées à l'article 27, paragraphe 1, y compris les raisons qui justifient le recours à la procédure énoncée au présent article. La Commission peut immédiatement consulter les autres États membres dès la réception de la notification.*

3. *Si la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, l'État membre peut décider de prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour des périodes renouvelables n'excédant pas vingt jours. Ce faisant, l'État membre concerné tient compte des critères visés à l'article 26, y compris une évaluation actualisée de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure, et tient compte d'éventuels éléments nouveaux.*

Lorsqu'une telle prolongation a lieu, les dispositions de l'article 27, paragraphes 4 et 5, s'appliquent mutatis mutandis et la consultation a [Or. 9] lieu sans tarder après la notification de la décision de prolongation à la Commission et aux États membres.

4. *Sans préjudice de l'article 25, paragraphe 4, la durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, sur la base de la période initiale au titre du paragraphe 1 du présent article et des prolongations éventuelles au titre du paragraphe 3 du présent article, ne dépasse pas deux mois.*

5. *La Commission informe sans tarder le Parlement européen des notifications effectuées au titre du présent article.*

Article 29

Procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures

1. *Dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures visés à l'article 21, et dans la mesure où ces circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou sur des tronçons de cet espace, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit conformément au paragraphe 2 du présent article pour une durée n'excédant pas six mois. Cette durée peut être*

*prolongée, trois fois au maximum, pour une nouvelle durée n'excédant pas six mois si les circonstances exceptionnelles persistent.**

2. Lorsqu'aucune autre mesure, notamment celles visées à l'article 21, paragraphe 1, ne peut effectivement atténuer la menace grave constatée, le Conseil peut, en dernier recours et à titre de mesure de protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, recommander à un ou plusieurs États membres de décider de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci. La recommandation du Conseil se fonde sur une proposition de la Commission. Les États membres peuvent demander à la Commission de présenter une telle proposition de recommandation au Conseil.

Dans sa recommandation, le Conseil indique au moins les informations visées à l'article 27, paragraphe 1, points a) à e).

Le Conseil peut recommander une prolongation conformément aux conditions et à la procédure énoncées au présent article. [Or. 10]

Avant de réintroduire le contrôle à toutes ses frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci au titre du présent paragraphe, l'État membre le notifie aux autres États membres, au Parlement européen et à la Commission.

3. En cas de non application par un État membre de la recommandation visée au paragraphe 2, celui-ci en communique sans tarder les motifs par écrit à la Commission.

Dans un tel cas, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport évaluant les motifs communiqués par l'État membre concerné et les conséquences pour la protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

4. Pour des raisons d'urgence dûment justifiées liées aux situations dans lesquelles les circonstances à l'origine de la nécessité de prolonger le contrôle aux frontières intérieures, conformément au paragraphe 2, ne sont connues que moins de dix jours avant la fin de la période de réintroduction précédente, la Commission peut adopter toutes les recommandations nécessaires par le biais d'actes d'exécution immédiatement applicables en conformité avec la procédure visée à l'article 38, paragraphe 3. Dans les quatorze jours de l'adoption de ces recommandations, la Commission présente au Conseil une proposition de recommandation conformément au paragraphe 2 du présent article.

* Ndt : le texte cité est celui de l'article 29, paragraphe 1, du règlement 2016/399 dans sa version initiale, ledit paragraphe ayant été modifié, avec effet à compter du 6 octobre 2016, par le règlement (UE) 2016/1624 (JO 2016, L 251, p. 1).

5. *Le présent article est sans préjudice des mesures que les États membres peuvent adopter en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au titre des articles 25, 27 et 28.*

2 Dispositions du droit national :

Bundesgesetz betreffend das Passwesen für österreichische Staatsbürger (Passgesetz 1992) (loi fédérale concernant la délivrance de passeports aux ressortissants autrichiens, loi de 1992 sur les passeports, ci-après le « PassG ») [omissis – références]

Sortie du territoire et entrée sur le territoire

Article 2. 1. *Sauf disposition contraire d'une convention internationale ou coutume internationale contraire, les ressortissants autrichiens (ressortissants) doivent être munis d'un document de voyage en cours de validité (passeport ou équivalent du passeport) pour entrer sur le territoire de la République d'Autriche et en sortir.* [omissis – cas particulier dépourvu de pertinence en l'espèce] **[Or. 11]**

2. [omissis – cas particulier dépourvu de pertinence en l'espèce]

Dispositions pénales

Article 24. 1. *Toute personne qui*

1) *entre irrégulièrement sur le territoire national ou en sort irrégulièrement (article 2),*

2) [omssis]

3) [omssis – les points 2 et 3 visent des cas dépourvus de pertinence en l'espèce]

commet, à moins que l'acte ne constitue une infraction pénale, une infraction administrative passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 2 180 euros ou d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à six semaines. En cas de récidive, amende et peine privative de liberté sont infligées cumulativement s'il existe des circonstances aggravantes.

2. [omissis – règle de compétence]

Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (arrêté du ministre fédéral de l'Intérieur concernant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures) du 9 mai 2019 (BGBl. II n° 114/2019)

Sur le fondement de l'article 10, paragraphe 2, du Grenzkontrollgesetz (loi relative au contrôle aux frontières, ci-après le « GrekoG ») [omissis – références], nous ordonnons :

Article 1^{er}. Afin de préserver la tranquillité, l'ordre et la sécurité publiques, les frontières intérieures avec la République de Slovénie et la Hongrie ne peuvent, entre le 13 mai 2019, 00.00 heure, et le 13 novembre 2019, 24.00 heures, être franchies par voie terrestre qu'à des points de passage frontaliers. [Or. 12]

Article 2. Le présent arrêté cessera d'être en vigueur le 13 novembre 2019 à minuit.

[omissis – nom du ministre]

III.

- 3 Des doutes quant à la conformité au droit de l'Union de l'arrêté du ministre fédéral de l'Intérieur concernant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures (*BGBI. II* n° 114/2019) ainsi que de l'application, sur son fondement, de l'article 24, paragraphe 1, du Passgesetz 1992 (loi de 1992 sur les passeports) amènent le Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional de Styrie) à saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle.
- 4 Conformément à l'article 267 TFUE, pour qu'une demande de décision préjudicielle soit recevable, la juridiction de renvoi doit considérer qu'il est nécessaire que la question préjudicielle soit tranchée, c'est-à-dire que l'issue du litige en dépend. Ce point relève de la seule appréciation de la juridiction de renvoi (arrêt du 27 juin 1991, Mecanarte, C-348/89, EU:C:1991:278, point 47). La loi n'excluant pas, en l'espèce, la possibilité d'un recours en *Revision* contre la décision qui sera rendue, le Landesverwaltungsgericht a donc la faculté de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle en application de l'article 267, deuxième alinéa, TFUE [omissis – références].

La question de l'interprétation des articles 25 et 29 du code frontières Schengen est déterminante pour l'issue du litige, pour les raisons suivantes :

- 5 Le règlement 2016/339 dispose à son article 22 qu'il n'y a pas lieu de procéder à des vérifications aux frontières intérieures de l'Union. La vérification aux frontières en cause en l'espèce a été effectuée sur le fondement de l'arrêté du ministre fédéral de l'Intérieur concernant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures (*BGBI. II* n° 114/2019) et constitue donc en principe une vérification aux frontières interdite par le code frontières Schengen.

Celui-ci prévoit, dans son domaine d'application, deux exceptions à ce principe général d'interdiction de procéder à des vérifications aux frontières.

- 6 En vertu de l'article 25, paragraphe 1, du code frontières Schengen, c'est uniquement en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure qu'il convient de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures. Le code frontières Schengen prévoit deux procédures de réintroduction du contrôle aux frontières.

Ainsi, le contrôle aux frontières peut, d'une part, être réintroduit en raison d'événements prévisibles. Cela requiert une notification à la Commission [Or. 13] et aux autres États membres préalablement à la réintroduction du contrôle aux frontières (conformément à l'article 27 du code frontières Schengen) et est limité soit à une durée de 30 jours, soit à la durée prévisible si celle-ci est supérieure à 30 jours (conformément à l'article 25, paragraphe 3). Aux termes de l'article 25, paragraphe 4, du code frontières Schengen, la durée totale de la [réintroduction] du contrôle aux frontières, y compris d'éventuelles prolongations, ne peut excéder six mois.

La deuxième procédure, régie par l'article 28, paragraphe 1, du code frontières Schengen, prévoit la réintroduction du contrôle aux frontières en cas d'événements qui exigent une action immédiate de la part de l'État membre. Suivant cette procédure, le contrôle aux frontières peut être instauré pour une durée de jusqu'à dix jours, la durée totale, en cas de prolongations, ne pouvant toutefois excéder deux mois (article 28, paragraphe 4, du code frontières Schengen).

- 7 La deuxième exception au principe général d'absence de contrôle aux frontières intérieures énoncé à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2011/64 du code frontières Schengen concerne les manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures, mettant en péril le fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures et l'ordre public ou la sécurité intérieure. Le contrôle aux frontières peut alors être réintroduit en application de l'article 29, paragraphe 1, du code frontières Schengen. À cette fin, le Conseil décide, sur proposition de la Commission, de recommander aux États membres de réintroduire le contrôle aux frontières. La durée maximale de la réintroduction du contrôle aux frontières sur le fondement de l'article 29 du code frontières Schengen est de six mois, les éventuelles prolongations ne pouvant, conformément à l'article 25, paragraphe 4, du code frontières Schengen, excéder une durée totale de deux ans.
- 8 Le contrôle aux frontières ne peut donc être prolongé que dans les limites ainsi imposées par le droit de l'Union. La manière de procéder choisie par la République d'Autriche, consistant à enchaîner des textes réglementaires de droit national, conduit toutefois à un cumul de la durée maximale de six mois prévue à l'article 25, paragraphe 4, du code frontières Schengen.
- 9 Au cours de la période allant du 16 septembre 2015 au 10 mai 2016, la mise en œuvre d'un contrôle aux frontières en Autriche était fondée, en droit de l'Union, d'abord sur l'article 29 du code frontières Schengen, puis sur l'article 25,

paragraphe 2, du code frontières Schengen. Entre le 11 mai 2016 et le 11 novembre 2017, la prolongation du contrôle aux frontières était fondée sur trois décisions d'exécution du Conseil, en dernier lieu la décision d'exécution (UE) 2017/818 du Conseil, du 11 mai 2017, arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen (JO 2017, L 122, p. 73), qui mentionne dans ses considérants la République d'Autriche parmi les États membres auxquels le Conseil recommande de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières. En droit interne, le contrôle aux frontières a pour base juridique la *Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (arrêté de la ministre fédérale de l'Intérieur concernant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures) (*BGBI. II* n° [260]/2015), modifiée en dernier lieu par arrêté publié au *BGBI. II* n° [306]/2017). [Or. 14]

La Commission n'ayant, après le 11 novembre 2017, pas soumis au Conseil de nouvelle proposition de prolonger le contrôle aux frontières sur le fondement de l'article 29 du code frontières Schengen, une prolongation du contrôle aux frontières en Autriche au-delà de cette même date ne peut plus être fondée que sur l'article 25, paragraphe 1, du code frontières Schengen.

Le 12 octobre 2017, la République d'Autriche a notifié à la Commission une prolongation de la mise en œuvre d'un contrôle aux frontières pour six autres mois, du 11 novembre 2017 au 11 mai 2018. Le contrôle aux frontières a ensuite été prolongé par *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (arrêté du ministre fédéral de l'Intérieur concernant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, *BGBI. II* n° 98/2018) pour six autres mois, du 11 mai 2018 au 11 novembre 2018, ainsi que du 12 novembre 2018 au 12 mai 2019 par *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (arrêté du ministre fédéral de l'Intérieur concernant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, *BGBI. II* n° 274/2018), et du 13 mai 2019 au 13 novembre 2019 par *Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen* (arrêté du ministre fédéral de l'Intérieur concernant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, *BGBI. II* n° 114/2019).

- 10 La juridiction de céans considère que cet enchaînement sans interruption des arrêtés précités constitue un cumul, contraire au droit de l'Union, de la durée maximale autorisée de réintroduction du contrôle aux frontières prévue par le code frontières Schengen, dès lors que le texte de l'article 25, paragraphe 4, du code frontières Schengen fait obstacle à un tel cumul et que, à supposer qu'il soit licite, ce cumul contournerait toute limitation dans le temps de la prolongation du contrôle aux frontières.

- 11 Le présent renvoi préjudiciel est par ailleurs motivé par des doutes quant à la conformité de l'arrêté du ministre fédéral de l'Intérieur en vigueur à l'époque des faits (BGBl. II n° 114/2019), qui ne peut se fonder sur aucune des exceptions prévues par le code frontières Schengen, au droit de l'Union, eu égard, notamment, au droit de libre circulation garanti par le droit de l'Union.
- 12 L'article 21, paragraphe 1, TFUE, ainsi que l'article 45, paragraphe 1, de la Charte confèrent aux citoyens de l'Union le droit de circuler librement sur le territoire des États membres. La signification concrète de l'expression « circuler librement » ressort notamment 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 du code frontières Schengen. L'article 5, paragraphe 1, de la directive 2004/38 reconnaît explicitement aux citoyens de l'Union le droit d'entrer sur le territoire d'un État membre. L'article 22 du code frontières Schengen énonce que les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes. **[Or. 15]**
- 13 Le droit de circuler librement est soumis aux restrictions et conditions définies par les traités et le droit dérivé. Ces restrictions prennent notamment la forme des exceptions au principe d'absence de vérifications sur les personnes aux frontières intérieures, prévues par le code frontières Schengen décrites ci-dessus.
- 14 La juridiction de céans n'ignore pas que, conformément à la jurisprudence de la Cour, les États membres conservent le droit d'imposer à une personne l'obligation de présenter lors d'un contrôle d'identité une carte d'identité ou un passeport en cours de validité et de sanctionner la violation de cette obligation (voir arrêt du 21 septembre 1999, *Wijsenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, points 43 et 44). Les dispositions de droit national, telles que l'article 24 du PassG autrichien, doivent toutefois être interprétées d'une façon conforme au droit de l'Union. En outre, conformément au principe d'effectivité, les dispositions et procédures nationales doivent être interprétées et appliquées de telle façon qu'elles ne rendent pas pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice d'un droit garanti par le droit de l'Union. En vertu de la jurisprudence de la Cour, il convient dans ce cadre d'avoir notamment égard à la compatibilité de l'application concrètement en cause d'une disposition nationale avec les droits fondamentaux (voir arrêt du 10 avril 2003, *Steffensen*, C-276/01, EU:C:2003:228, points 66 à 71).
- 15 La Cour a ainsi été appelée à se prononcer dans l'affaire *Touring Tours und Travel et Sociedad de transportes* (arrêt du 13 décembre 2018, C- 412/17 et C- 474/17, EU:C:2018:1005) sur l'effet utile de l'interdiction des vérifications sur les personnes aux frontières intérieures de l'Union européenne. Dans son arrêt, la Cour a dit pour droit que le droit de l'Union faisait obstacle à une réglementation obligeant des entreprises de transport privées, sous peine de sanctions, à contrôler

les documents de voyage des personnes transport[ées], dès lors que l'effet utile de l'interdiction des mesures d'effet équivalent énoncée à l'article 21, sous a), du 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), se trouverait ainsi compromis (arrêt du 13 décembre 2018, Touring Tours und Travel et Sociedad de transportes, C- 412/17 et C- 474/17, EU:C:2018:1005, point 50). La Cour a opéré une distinction entre l'obligation imposée aux entreprises de transport de façon générale et l'obligation spéciale, à savoir la sanction. Concernant la sanction, consistant en une astreinte, la Cour a précisé que si une telle sanction visait à assurer le respect d'une obligation de contrôle qui n'était elle-même pas conforme au droit de l'Union, la sanction était elle aussi contraire au droit de l'Union (arrêt du 13 décembre 2018, Touring Tours und Travel et Sociedad de transportes, C- 412/17 et C- 474/17, EU:C:2018:1005, point 72).

- 16 La juridiction de céans conclut par conséquent que, en l'occurrence, l'obligation générale d'être muni d'un document de voyage de voyage en cours de validité est énoncée à l'article 2, paragraphe 1, du PassG. L'obligation spéciale édictée à l'article 24, paragraphe 1, du PassG signifie en outre que l'intéressé doit non seulement être muni d'un passeport, **[Or. 16]** mais aussi le présenter dans le cadre d'une vérification aux frontières contraire au droit de l'Union. Pour cette raison, il convient d'interpréter l'article 24, paragraphe 1, du PassG en ce sens que la sanction administrative doit rester inappliquée lorsqu'elle repose en substance sur une vérification aux frontières contraire au droit de l'Union. La juridiction de céans observe par ailleurs que les sanctions prévues à l'article 24 du PassG consistent en une amende pouvant aller jusqu'à 2 180 euros ainsi qu'en une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à six semaines et que, en cas de récidive, amende et peine privative de liberté sont infligées cumulativement.

[IV].

- 17 Toutes les autorités et juridictions des États membres ont l'obligation d'interpréter l'ensemble du droit d'une façon conforme à la directive, c'est-à-dire de manière à ce que l'objectif de la directive ne soit pas mis en péril par l'interprétation du droit national (voir arrêt du 10 avril 1984, von Colson et Kamann, 14/83, EU:C:1984:153). Étant donné que l'application correcte du droit de l'Union n'apparaît toutefois pas si manifeste que tout doute raisonnable soit exclu et qu'il n'est donc pas possible d'interpréter le droit national d'une façon conforme à la directive, les questions préjudicielles sont déférées à la Cour en application de l'article 267 TFUE pour être tranchées à titre préjudiciel.

[omissis] **[Or. 17]** [omissis – formalités]