

Version anonymisée

Traduction

C-546/19 – 1

Affaire C-546/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

16 juillet 2019

Juridiction de renvoi :

Bundesverwaltungsgericht (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

9 mai 2019

Demandeur, appellant et demandeur en « Revision » :

BZ

Défendeur, intimé et défendeur en « Revision » :

Westerwaldkreis (Allemagne)

Copie

Bundesverwaltungsgericht (Allemagne)

ORDONNANCE

[OMISSIS]

Dans le litige administratif opposant

BZ,

[OMISSIS]

demandeur, appellant
et demandeur en « Revision »

[OMISSIS]

à

Westerwaldkreis (Allemagne),
[OMISSIS]

défendeur, intimé
et défendeur en « Revision », [Or. 2]

la 1^{re} chambre du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale,
Allemagne, ci-après le « BVG »),
suite à l'audience de plaidoiries du 9 mai 2019,
[OMISSIS]

ordonne :

Il est sursis à statuer.

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions préjudicielles suivantes au titre de l'article 267 TFUE :

1. a) L'interdiction d'entrée prononcée à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers à des fins « non liées à la migration » relève-t-elle en tout état de cause du champ d'application 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), si l'État membre n'a pas fait usage de la faculté que lui confère l'article 2, paragraphe 2, sous b), de cette directive ?
b) Dans le cas où la question 1.a) appellerait une réponse négative, une telle interdiction d'entrée est-elle exclue du champ d'application de la directive 2008/115 même si, indépendamment de l'arrêté d'expulsion pris à son encontre, auquel se rattache l'interdiction d'entrée, le ressortissant d'un pays tiers se trouve déjà en situation de séjour irrégulier et relève donc en principe du champ d'application de cette directive ?
c) L'interdiction d'entrée prononcée dans le cadre d'un arrêté d'expulsion pris pour des raisons de sécurité publique et d'ordre public (soit, en l'espèce, uniquement à des fins de prévention générale dans le cadre de la lutte contre le terrorisme) rentre-t-elle dans la catégorie des interdictions d'entrée prononcées à des fins « non liées à la migration » ?
2. Dans le cas où la Cour répondrait à la question 1 en ce sens que l'interdiction d'entrée dont il est question relève du champ d'application de la directive 2008/115 :

a) Le retrait d'une décision de retour (soit, en l'espèce, d'un ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement) entraîne-t-il l'illégalité de l'interdiction d'entrée (au sens de l'article 3, point 6, de la directive 2008/115) prononcée en même temps que cette décision ?

b) L'interdiction d'entrée devient-elle illégale même si l'arrêt d'expulsion pris en amont de la décision de retour est devenu définitif ? **[Or. 3]**

Motifs

I

- 1 La procédure de « Revision » porte sur une interdiction d'entrée prononcée à l'encontre du demandeur à des « fins non liées à la migration ».
- 2 Le demandeur, né en janvier 1986 en Syrie, d'origine palestinienne, est de nationalité indéterminée. Il est entré en septembre 1990 avec ses parents sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne, sous une fausse identité. Sa demande d'asile n'a pas abouti. Bien que soumis depuis à une obligation de quitter le territoire, il continue de séjourner en Allemagne, car il bénéficie d'un sursis provisoire à l'éloignement (régulièrement prorogé) au titre de l'article 60a du Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, ou Aufenthaltsgesetz (loi sur le séjour, le travail et l'intégration des étrangers sur le territoire de la République fédérale, ci-après l'« AufenthG »).
- 3 Par arrêt (passé en force de chose jugée) de l'Oberlandesgericht Koblenz (tribunal régional supérieur de Coblenze, Allemagne, ci-après l'« OLG ») du 17 avril 2013, le demandeur a été condamné à une peine privative de liberté de trois ans et quatre mois au total après avoir été reconnu coupable de 39 chefs de recrutement de membres ou de soutiens pour une organisation terroriste étrangère et de deux chefs de diffusion de messages à caractère violent, dont un en concours idéal avec l'infraction d'apologie de crimes. L'OLG a constaté qu'entre septembre 2007 et décembre 2009, le demandeur a diffusé sur internet des messages vidéo et textuels d'organisations terroristes islamistes. Il a fondé et dirigé l'« Al-Ansar Media Battalion », lequel est devenu un média important de diffusion de la propagande islamiste dans l'espace germanophone, et a publié, notamment, des déclarations de dirigeants ou de représentants de groupes terroristes sur divers sites internet. En mars 2014, il a bénéficié d'un sursis à l'exécution de la durée restante de sa peine suite à la déduction de sa période de détention provisoire, avec mise à l'épreuve pendant quatre ans.
- 4 Par arrêté du 24 février 2014, le défendeur a ordonné l'expulsion du demandeur du territoire de la République fédérale au titre de l'ancien article 53, [première phrase], point 1, AufenthG ou, à titre subsidiaire, de l'ancien article 54, première phrase, point 1, AufenthG. Le défendeur a précisé que la mesure d'expulsion comprenait également l'interdiction d'entrer de nouveau sur le territoire de la

République fédérale d'Allemagne et a fixé la durée des effets de la mesure d'expulsion à six ans à compter **[Or. 4]** de la date de départ. Lors de l'audience devant la commission de recours, il a procédé au retrait de l'ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement qu'il avait prononcé en même temps que la mesure d'expulsion. Le demandeur a été débouté de son recours et de son action en justice.

- 5 Par décision du 21 juillet 2017, devenue définitive, le Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Office fédéral des migrations et des réfugiés, Allemagne, ci-après le « BAMF ») a rejeté une nouvelle demande d'asile du demandeur comme étant manifestement non fondée au titre soit de l'article 3, paragraphe 2, première phrase, point 2, et seconde phrase, de l'Asylgesetz (loi sur le droit d'asile, ci-après « AsylG ») soit de l'article 4, paragraphe 2, première phrase, point 3, et seconde phrase, AsylG. Dans le même temps, le BAMF a constaté que les conditions d'une interdiction d'éloignement prévues à l'article 60, paragraphe 5, AufenthG, lu en combinaison avec l'article 3 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), étaient remplies en ce qui concerne la République arabe syrienne.
- 6 En mars 2018, le défendeur a réduit la durée de l'interdiction d'entrée et de séjour, initialement fixée à six ans, à quatre ans à compter d'un éventuel départ et, quelle que soit la date de cet éventuel départ, a limité la durée de l'interdiction au 21 juillet 2023 au plus tard.
- 7 Par arrêt du 5 avril 2018 (l'arrêt attaqué), l'Obergerverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur, Allemagne, ci-après l'« OVG ») a rejeté l'appel formé par le demandeur tendant à l'annulation de la mesure d'expulsion et à la fixation de la durée de l'interdiction d'entrée et de séjour.
- 8 Le BVG a rejeté le recours en « Revision » du demandeur dans la mesure où il portait sur la mesure d'expulsion prise à son encontre. [Motifs] [OMISSIS] **[Or. 5]** [OMISSIS]
- 9 Par ordonnance du 9 mai 2019, le BVG a disjoint la procédure en « Revision » [OMISSIS] et l'a poursuivie sous les présentes références (1 C 14.19) dans la mesure où elle porte sur la décision de réduire la durée de l'interdiction d'entrée et de séjour accompagnant la mesure d'expulsion à quatre ans à compter d'un éventuel départ, et, quelle que soit la date de cet éventuel départ, de limiter la durée de l'interdiction au 21 juillet 2023 au plus tard.

II

- 10 Il y a lieu de surseoir à statuer. Conformément à l'article 267 TFUE, il convient de saisir la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles formulées dans le dispositif de l'ordonnance, lesquelles concernent la portée du champ d'application de la directive 2008/115.

11 1. D'un point de vue juridique, l'interdiction d'entrée et de séjour s'apprécie, en droit national, à l'aune de l'AufenthG dans sa version publiée le 25 février 2008 (BGBl. 2008 I, p. 162) et modifiée en dernier lieu par l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 2018 entrée en vigueur le 1^{er} août 2018 (BGBl. 2018 I, p. 1 147).

12 À ce titre, le cadre juridique pertinent pour le litige est constitué des dispositions de droit interne suivantes. **[Or. 6]**

13 **« Article 11 AufenthG – Interdiction d'entrée et de séjour**

1. L'étranger qui a fait l'objet d'une mesure d'expulsion, de refoulement ou d'éloignement n'a plus le droit ni d'entrer de nouveau sur le territoire de la République fédérale ni d'y séjourner et aucun titre de séjour ne peut lui être délivré, même dans le cas où il y aurait droit au titre de la présente loi (interdiction d'entrée et de séjour).

2. La durée de l'interdiction d'entrée et de séjour est fixée d'office. Ce délai commence à courir à compter du départ de l'étranger. En cas d'expulsion, la durée de l'interdiction est fixée en même temps qu'est pris l'arrêté d'expulsion. Dans les autres cas, elle est fixée en même temps qu'est prononcé l'ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement et au plus tard lors de l'éloignement ou du refoulement. Afin de prévenir une menace à la sécurité publique et à l'ordre public, ce délai peut être assorti d'une condition, notamment relative à l'absence avérée de sanctions pénales ou de consommation ou de trafic de drogue. Si cette condition n'est pas satisfaite à l'expiration du délai, un délai plus long s'applique, lequel est fixé d'office en même temps que le délai fixé au titre de la cinquième phrase.

3. La durée de l'interdiction d'entrée et de séjour relève d'une décision discrétionnaire. Elle ne peut être supérieure à cinq ans que si l'étranger a été expulsé suite à une condamnation pénale ou s'il constitue une menace grave pour la sécurité publique et pour l'ordre public. La durée de l'interdiction ne peut excéder dix ans.

[...] »

14 **« Article 50 AufenthG – Obligation de quitter le territoire**

1. L'étranger est soumis à une obligation de quitter le territoire s'il n'est pas ou s'il n'est plus titulaire d'un titre de séjour requis [OMISSIS].

2. L'étranger est tenu de quitter le territoire de la République fédérale sans délai ou, s'il lui a été accordé un délai pour quitter le territoire, avant l'expiration de ce délai.

[...] »

15 **« Article 51 AufenthG – Fin de la légalité du séjour ; maintien des restrictions**

1. Le titre de séjour cesse d'être valide dans les cas suivants : [...]

5) en cas d'expulsion de l'étranger, [...] » **[Or. 7]**

16 « Article 53 AufenthG – Expulsion

1. L'étranger dont le séjour constitue une menace pour la sécurité publique et pour l'ordre public, pour l'ordre constitutionnel démocratique et libre ou pour tout autre intérêt majeur de la République fédérale d'Allemagne fait l'objet d'une mesure d'expulsion si, compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce, la mise en balance de l'intérêt que représente son départ et de son intérêt à demeurer sur le territoire de la République fédérale fait apparaître que l'intérêt du public à son départ prévaut.

2. Lors de la mise en balance prévue au paragraphe 1, il y a lieu de prendre en considération, notamment, selon les circonstances de l'espèce, la durée du séjour de l'étranger, ses liens personnels, économiques et autres sur le territoire de la République fédérale et dans l'État d'origine ou dans tout autre État disposé à l'accueillir, les conséquences de son expulsion pour les membres de sa famille et, le cas échéant, pour la personne avec laquelle il a conclu un partenariat enregistré ainsi que le point de savoir s'il a fait preuve d'un comportement respectueux du droit.

3. L'étranger qui bénéficie du droit d'asile, qui bénéficie, sur le territoire de la République fédérale, du statut de réfugié, qui est titulaire d'un titre de voyage délivré par une autorité de la République fédérale d'Allemagne conformément à la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (BGBl. 1953 II, p. 559), qui bénéficie d'un droit de séjour conformément à l'accord d'association CEE-Turquie ou qui détient une carte de résident de longue durée – UE ne peut être expulsé que si son comportement personnel constitue actuellement une menace grave pour la sécurité publique et pour l'ordre public portant atteinte à un intérêt fondamental de la société, et si son expulsion est indispensable à la sauvegarde de cet intérêt.

4. L'étranger qui a introduit une demande d'asile ne peut être expulsé qu'à la condition que la procédure de demande d'asile soit définitivement clôturée sans que lui soit octroyé le droit d'asile ou une protection internationale (article 1, paragraphe 1, point 2, AsylG). Cette condition ne s'applique pas si

1) les faits justifient l'expulsion au titre du paragraphe 3 ou

2) un ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement prononcé conformément aux dispositions de l'AsylG est devenu exécutoire. » **[Or. 8]**

17 « Article 54 AufenthG – Intérêt à l'expulsion

1. L'intérêt à l'expulsion de l'étranger au sens de l'article 53, paragraphe 1, est particulièrement important

1) s'il a été condamné, par décision passée en force de chose jugée, à une peine privative de liberté ou à une peine pour délinquance juvénile d'au moins deux ans pour une ou plusieurs infractions commises intentionnellement [...] »

18 « **Article 55 AufenthG – Intérêt à demeurer sur le territoire de la République fédérale**

1. L'intérêt de l'étranger à demeurer sur le territoire de la République fédérale au sens de l'article 53, paragraphe 1, est particulièrement important

1) s'il est titulaire d'une autorisation d'établissement et s'il se trouve depuis au moins cinq ans en situation de séjour régulier sur le territoire de la République fédérale,

2) s'il est titulaire d'une carte de séjour temporaire, s'il est né sur le territoire de la République fédérale ou y est entré alors qu'il était mineur, et s'il s'y trouve depuis au moins cinq ans en situation de séjour régulier,

3) s'il est titulaire d'une carte de séjour temporaire, s'il se trouve depuis au moins cinq ans en situation de séjour régulier sur le territoire de la République fédérale et s'il vit avec un étranger visé au point 1 ou au point 2 avec lequel il est marié ou avec lequel il a conclu un partenariat enregistré,

4) s'il vit avec un ressortissant allemand qui est un membre de sa famille ou son partenaire enregistré, s'il exerce son droit de garde envers un mineur allemand célibataire ou s'il exerce son droit de visite envers celui-ci,

5) s'il bénéficie du statut conféré par la protection subsidiaire au sens de l'article 4, paragraphe 1, AsylG, ou

6) s'il est titulaire d'une carte de séjour temporaire au titre de l'article 23, paragraphe 4, des articles 24 et 25, paragraphe 4a, troisième phrase, ou de l'article 29, paragraphe 2 ou 4.

2. L'intérêt de l'étranger à demeurer sur le territoire de la République fédérale au sens de l'article 53, paragraphe 1, est important, notamment,

1) si l'étranger est mineur et s'il dispose d'une carte de séjour temporaire,

2) si l'étranger est titulaire d'une carte de séjour temporaire et s'il séjourne depuis au moins cinq ans sur le territoire de la République fédérale,

3) si l'étranger exerce son droit de garde envers un mineur célibataire se trouvant en situation de séjour régulier sur le territoire de la République fédérale ou s'il exerce son droit de visite envers celui-ci, **[Or. 9]**

4) si l'étranger est mineur et si chacun de ses parents ou l'un de ses parents ayant le droit de garde se trouve en situation de séjour régulier sur le territoire de la République fédérale,

5) s'il y a lieu de prendre en considération l'intérêt supérieur d'un enfant, ou

6) si l'étranger est titulaire d'une carte de séjour temporaire au titre de l'article 25, paragraphe 4a, première phrase.

[...] »

19 « **Article 58 AufenthG – Éloignement**

1. L'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement si son obligation de quitter le territoire est exécutoire, s'il ne lui a été accordé aucun délai pour quitter le territoire ou si ce délai a expiré, et si l'exécution volontaire de son obligation de quitter le territoire n'est pas assurée ou si le contrôle de celui-ci apparaît nécessaire pour des motifs de sécurité publique et d'ordre public. [...]

2. [...] Dans les autres cas, l'obligation de quitter le territoire ne devient exécutoire que lorsque le refus de délivrance du titre de séjour ou un autre acte administratif en vertu duquel l'étranger est tenu de quitter le territoire conformément à l'article 50, paragraphe 1, devient lui-même exécutoire.

[...] »

20 « **Article 59 AufenthG – Ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement**

1. L'expulsion est précédée d'un ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement fixant un délai raisonnable de départ volontaire compris entre sept et 30 jours. [...]

2. L'ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement désigne l'État vers lequel l'étranger sera éloigné et précise que celui-ci peut également être éloigné vers un autre État sur le territoire duquel il est autorisé à entrer ou qui est tenu de l'admettre.

[...] »

21 « **Article 60a AufenthG – Sursis provisoire à l'éloignement**

[...]

2. Il est sursis à l'éloignement de l'étranger aussi longtemps que cet éloignement est impossible pour des raisons de fait et de droit et qu'aucune carte de séjour temporaire ne lui est accordée. [...] **[Or. 10]**

3. Le sursis à l'éloignement de l'étranger est sans préjudice de son obligation de quitter le territoire.

4. Il est délivré une attestation à l'étranger qui bénéficie du sursis à l'éloignement.

[...] »

- 22 2) Les questions déferées sont déterminantes pour l'issue du litige et nécessitent une clarification de la part de la Cour.
- 23 2.1 Les questions déferées sont déterminantes pour l'issue du litige.
- 24 a) Le droit national n'impose ni le retrait de l'interdiction d'entrée et de séjour prononcée sur le fondement de l'article 11, paragraphe 1, AufenthG ni l'obligation (invoquée à titre subsidiaire) pour le défendeur de statuer à nouveau sur la demande de fixation de la durée de l'interdiction d'entrée et de séjour.
- 25 aa) Les conditions de l'article 11, paragraphe 1, AufenthG sont réunies. Selon cette disposition, l'étranger qui a fait l'objet d'une mesure d'expulsion n'a plus le droit ni d'entrer de nouveau sur le territoire de la République fédérale ni d'y séjourner et aucun titre de séjour ne peut lui être délivré, même dans le cas où il y aurait droit au titre de cette loi (interdiction d'entrée et de séjour). Le demandeur a fait l'objet d'une mesure d'expulsion devenue définitive. Le BVG ayant, par arrêt du 9 mai 2019 [OMISSIS], rejeté le recours en « Revision » du demandeur contre les décisions défavorables des juridictions inférieures statuant sur son expulsion, ses recours à cet égard ont été définitivement rejetés.
- 26 La mesure d'expulsion était légale et permise, bien que le requérant ne puisse pas être éloigné vers la Syrie dans un avenir proche en raison d'une violation imminente des droits que lui confère l'article 3 CEDH. Selon les dispositions de droit allemand en matière de séjour des étrangers, l'expulsion n'est pas directement associée à la cessation du séjour et n'y conduit pas non plus toujours. Au contraire, les personnes dont le séjour, en se poursuivant, constitue une menace pour la sécurité publique peuvent être expulsées même si l'éloignement n'est pas possible en raison de la situation qui prévaut dans le pays de destination. Dans ce cas, la mesure d'expulsion met à tout le moins fin à la validité du titre de séjour de l'étranger (article 51, paragraphe 1, point 5, AufenthG) et, dans certains cas, conduit à la mise en place de mesures de surveillance [Or. 11] au titre du droit des étrangers. Cependant, même un étranger qui, comme le demandeur, n'a jamais été titulaire d'un titre de séjour et ne séjourne en Allemagne qu'en vertu d'un sursis provisoire à l'éloignement au sens de l'article 60a AufenthG peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion conformément au droit allemand. Dans un tel cas, l'expulsion conduit à ce qu'aucun titre de séjour ne puisse être délivré à l'étranger avant l'expiration de la durée de la mesure d'expulsion (article 11, paragraphe 1, troisième cas, AufenthG).
- 27 bb) Le défendeur a fixé d'office la durée de l'interdiction d'entrée et de séjour, conformément à l'article 11, paragraphe 2, première phrase, AufenthG. Ce délai, fixé à quatre ans, est lié au départ du demandeur, conformément à l'article 11, paragraphe 2, seconde phrase, AufenthG. [OMISSIS]
- 28 cc) C'est sans aucune erreur d'appréciation que le défendeur a [OMISSIS] fixé en dernier lieu à quatre ans la durée de l'interdiction d'entrée et de séjour liée au

départ du demandeur. Le délai à respecter dans le cadre d'une mesure d'expulsion prise à de pures fins de prévention générale elle-même [OMISSIS] ne s'applique pas à la durée de l'interdiction d'entrée et de séjour qui s'y rattache. Pour des raisons sur lesquelles il n'y a pas lieu de s'attarder ici, la juridiction de renvoi considère que cette durée ne peut excéder trois fois le délai de prescription absolu ; en outre, en cas de condamnation pénale, la durée de l'interdiction d'entrée ne peut pas être supérieure au délai de radiation des mentions prévu au Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister, ou Bundeszentralregistergesetz (loi sur le registre central fédéral portant mention des décisions rendues en matière pénale, en matière de justice des mineurs et en matière familiale, ci-après le « BZRG »). Or, en l'espèce, la durée en cause n'excède aucun de ces deux délais. [Développements] [OMISSIS]

- 29 b) Cependant, la question de savoir si une interdiction (temporaire) d'entrée et de séjour qui, selon le droit national, peut être prononcée même sans [Or. 12] ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement, et qui se rattache à la mesure d'expulsion elle-même, est compatible avec le droit de l'Union soulève des questions de droit qui nécessitent une clarification au titre de l'article 267 TFUE.
- 30 aa) Selon la conception juridique allemande qui prévaut actuellement, constitue (du moins, en règle générale) une « décision de retour » au sens de l'article 3, point 4, de la directive 2008/115 (sous réserve que celle-ci soit applicable aux mesures mettant fin au séjour pour des raisons de sécurité publique et d'ordre public) non pas la seule mesure d'expulsion elle-même (articles 53 et suivants AufenthG), laquelle met, en tout état de cause et de plein droit, fin à la légalité du séjour (article 50, paragraphes 1 et 2, et article 51, paragraphe 1, point 5, AufenthG), mais l'ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement consécutif (article 59, paragraphe 1, première phrase, AufenthG).
- 31 Aux termes de l'article 3, point 4, de la directive 2008/115, l'expression « décision de retour » désigne une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire déclarant illégal le séjour d'un ressortissant d'un pays tiers et imposant ou énonçant une obligation de retour. Selon son article 6, paragraphe 6, la directive n'empêche pas les États membres d'adopter une décision portant sur la fin du séjour régulier en même temps qu'une décision de retour et/ou une décision d'éloignement et/ou d'interdiction d'entrée dans le cadre d'une même décision ou d'un même acte de nature administrative ou judiciaire, conformément à leur législation nationale, sans préjudice des garanties procédurales offertes au titre du chapitre III ainsi que d'autres dispositions pertinentes du droit communautaire et du droit national.
- 32 En droit interne, la décision d'expulsion entraîne uniquement l'illégalité du séjour (du moins en ce qui concerne les étrangers qui se trouvent en situation de séjour régulier). En tout état de cause, ce n'est que lorsque l'ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement est prononcé qu'est fixé le délai de départ volontaire prévu à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2008/115 (article 59,

paragraphe 1, AufenthG) qui doit en principe être fixé par les autorités administratives ou judiciaires lors de l'adoption d'une décision de retour et dont l'expiration sans départ de l'étranger est la condition préalable à l'exécution forcée de l'obligation de quitter le territoire par voie d'éloignement (article 58 AufenthG) (voir, aussi, article 8, paragraphe 1, de la directive 2008/115).

- 33 bb) La juridiction de renvoi considère que relèvent en tout état de cause, sans restriction, du champ d'application de la directive 2008/115 les interdictions d'entrée et de séjour **[Or. 13]** liées à la migration. En revanche, il convient de clarifier le point de savoir si cela s'applique également aux « interdictions d'entrée non liées à la migration », notamment eu égard aux déclarations de la Commission européenne.
- 34 À ce jour, la question de savoir si les interdictions d'entrée non liées à la migration ne relèvent effectivement pas du champ d'application de la directive 2008/115, que ce soit en principe ou sous certaines conditions, n'a pas été clarifiée par la Cour.
- 35 Afin de pouvoir statuer sur la légalité de l'interdiction d'entrée et de séjour litigieuse, qui se rattache à une mesure d'expulsion visée à l'article 51, paragraphe 1, première demi-phrase, point 5, AufenthG, lu en combinaison avec les articles 53 et suivants AufenthG, et qui constitue donc, à cet égard, une « interdiction d'entrée et de séjour non liée à la migration » au sens de l'article 11, paragraphe 1, AufenthG, il est déterminant de savoir si ladite interdiction relève du champ d'application de la directive 2008/115 et si, le cas échéant, elle s'avère compatible avec celle-ci, même en cas de retrait de la décision de retour qui l'accompagne (soit, en l'espèce, de l'ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement prononcé au titre de l'article 59, paragraphe 1, première phrase, AufenthG).
- 36 2.2 Les questions préjudicielles formulées à cet égard dans le dispositif de la présente ordonnance appellent une clarification de la part de la Cour.
- 37 a) Par sa question 1.a), la juridiction de renvoi cherche à savoir si les « interdictions d'entrée non liées à la migration », au sens explicité au point 2.1.b), sous bb), ci-dessus, relèvent elles-aussi, en tout état de cause, du champ d'application de la directive 2008/115 si, comme la République fédérale d'Allemagne en l'espèce, l'État membre n'a pas fait usage de la faculté que lui confère l'article 2, paragraphe 2, sous b), de cette directive. Les doutes au sujet de l'applicabilité de la directive aux « interdictions de retour non liées à la migration », fondés notamment sur le libellé de la recommandation (UE) 2017/2338 de la Commission, du 16 novembre 2017, établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour (JO 2017, L 339, p. 83) (aa), ne peuvent, selon la juridiction de renvoi, être dissipés avec suffisamment de certitude par l'étude de la directive elle-même (bb).

- 38 aa) Aux termes de l'article 3, point 6, de la directive 2008/115, l'expression « interdiction d'entrée » désigne une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire interdisant [Or. 14] l'entrée et le séjour sur le territoire des États membres pendant une durée déterminée, qui accompagne une décision de retour. Par « interdiction d'entrée liée à la migration », la Commission entend une interdiction d'entrée liée à la violation des règles de migration dans les États membres, c'est-à-dire des règles qui régissent l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers dans l'État membre concerné (voir recommandation 2017/2338, point 11). Les interdictions d'entrée liées à la migration sont de nature préventive. Elles sont censées signifier à ceux qui enfreignent les règles de migration dans les États membres qu'ils ne seront pas autorisés à entrer sur le territoire de l'Union pendant une période donnée (recommandation 2017/2338, point 11). Si la violation des règles de migration pertinentes entraîne l'illégalité du séjour du ressortissant d'un pays tiers dans l'État membre concerné, son retour est régi, conformément à l'article 1^{er} de la directive, par 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.
- 39 En revanche, le terme « interdiction d'entrée non liée à la migration » utilisé dans la terminologie du point 11 de la recommandation 2017/2338 désigne une interdiction d'entrée non liée à la violation des règles de migration dans les États membres, mais prononcée à d'autres fins. Il s'agit, notamment, des interdictions d'entrée qui sont prononcées à l'encontre de ressortissants de pays tiers suite à la commission d'infractions graves sanctionnées par les autorités administratives ou judiciaires et qui sont destinées à protéger la sécurité publique et l'ordre public dans l'État membre.
- 40 bb) Ni l'article 3, point 6, ni l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2008/115 ne prévoient une telle restriction [Or. 15] de son champ d'application. Ces deux dispositions n'évoquent nullement les fins auxquelles les interdictions d'entrée sont prononcées, mais se contentent de décrire le contenu de celles-ci ou d'énoncer les conditions dans lesquelles les décisions de retour sont (ou peuvent) être assorties d'une interdiction d'entrée.
- 41 Pour la juridiction de renvoi, rien dans l'économie de la directive 2008/115 ne permet de dégager un quelconque indice d'une telle restriction de son champ d'application. Il est vrai que le Conseil d'État français a jugé que la directive n'est applicable qu'aux décisions de retour qui sont adoptées par les États membres au motif que les étrangers sont en situation de séjour irrégulier et qu'elle n'a pas, en revanche, vocation à régir les procédures d'éloignement qui reposent sur des motifs distincts, notamment la menace à l'ordre public (avis du Conseil d'État n° 360317, du 10 octobre 2012, ECLI:FR:CESSR:2012:360317.20121010). L'article 1^{er} de la directive 2008/115, selon lequel celle-ci 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, ne différencie cependant nullement les motifs pour lesquels les ressortissants de pays tiers en situation de séjour irrégulier se voient imposer une obligation de retour. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la directive, le champ d'application personnel de celle-ci s'étend aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre, sans que cette disposition ne différencie les motifs pour lesquels l'intéressé est soumis à une obligation de quitter le territoire. L'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive plaide également en faveur de l'hypothèse selon laquelle les interdictions d'entrée qui ne sont pas liées à la violation des règles de migration dans les États membres, mais qui sont prononcées à l'encontre de ressortissants de pays tiers suite à la commission d'infractions graves sanctionnées par les autorités administratives ou judiciaires, [relèvent elles-aussi du champ d'application de la directive] ; en effet, aux termes de cette disposition, les États membres peuvent décider de ne pas appliquer la 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. L'État membre qui prend une telle décision n'est soumis à aucune des obligations prévues [Or. 16] dans la directive à l'égard des catégories de personnes concernées. Les infractions commises par celles-ci ne sauraient se réduire à la simple infraction de séjour irrégulier (arrêt du 6 décembre 2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, point 41). L'article 11, paragraphe 2, seconde phrase, de la directive 2008/115, selon lequel la durée de l'interdiction d'entrée peut dépasser cinq ans si le ressortissant d'un pays tiers constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, plaide également en faveur de l'hypothèse selon laquelle la directive a été conçue de telle manière à ce qu'elle jouisse d'un champ d'application en principe étendu, mais susceptible de faire l'objet d'une restriction.

- 42 Lus à la lumière de la première phrase du considérant 14 de la directive 2008/115, l'article 3, point 6, et l'article 11 de cette directive visent à 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. La finalité de la directive est de prévenir l'immigration clandestine et d'empêcher les ressortissants de pays tiers en situation de séjour irrégulier de contourner les mesures mettant fin à leur séjour du fait de divergences normatives entre États membres. Ces objectifs aussi laissent entendre que la directive jouit en principe d'un champ d'application de portée très générale. D'après le point 11 de la recommandation 2017/2338, les interdictions d'entrée liées au retour prévues dans la directive sont censées avoir des effets préventifs et promouvoir la crédibilité de la politique de l'Union en matière de retour.
- 43 Cependant, le point 11 de la recommandation 2017/2338 prévoit également que les règles applicables aux interdictions d'entrée liées au retour en vertu de la

directive n'ont pas d'incidence sur les interdictions d'entrée prononcées à des « fins non liées à la migration ». À cet égard, il cite expressément les interdictions d'entrée concernant des ressortissants de pays tiers qui ont commis des infractions graves ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils ont l'intention de commettre une telle infraction et renvoie à ce titre à l'article 24, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO 2006, L 381, p. 4), lu en combinaison avec l'article 24, paragraphe 1, de ce règlement. Aux termes de ces dispositions, un signalement national aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour résultant d'une décision prise par les autorités administratives ou juridictions **[Or. 17]** compétentes est introduit lorsque cette décision est fondée sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité publique ou pour la sécurité nationale que peut constituer la présence d'un ressortissant d'un pays tiers sur le territoire d'un État membre. Il s'agit notamment des cas dans lesquels un ressortissant d'un pays tiers a été condamné dans un État membre pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an et dans lesquels il existe des raisons sérieuses de croire qu'un ressortissant d'un pays tiers a commis des infractions graves ou des indications claires de son intention de commettre de telles infractions sur le territoire d'un État membre [voir, au sujet de la qualification des infractions terroristes en tant qu'infractions graves, article 24, paragraphe 2, sous [b)], du règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil, du 28 novembre 2018, sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006 (JO 2018, L 312, p. 14)]. En revanche, l'article 24, paragraphe 3, du règlement n° 1987/2006, lu en combinaison avec l'article 24, paragraphe 1, de ce même règlement, énonce les conditions préalables du signalement aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour en cas de non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des ressortissants de pays tiers.

- 44 Il ne ressort d'une interprétation exégétique de la directive 2008/115 aucune référence claire à l'hypothèse énoncée au point 11 de la recommandation 2017/2338, selon laquelle les règles applicables aux interdictions d'entrée liées au retour en vertu de la directive n'ont pas d'incidence sur les interdictions d'entrée prononcées à des fins « non liées à la migration ». Au point 12 de la section 3 de sa proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier [COM(2005) 391 final], la Commission explique que, même s'il apparaissait justifié de poursuivre l'harmonisation de la notion d'« éloignement pour des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité nationale », une réelle harmonisation ne devrait pas être proposée dans le contexte d'une directive relative à la cessation du séjour irrégulier et au retour, mais plutôt dans le cadre de la directive régissant les conditions d'entrée et de séjour et relative à la cessation de la présence ou du séjour régulier. **[Or. 18]**

Elle ajoute que, néanmoins, une fois que le séjour légal d'un ressortissant de pays tiers a été terminé pour des raisons d'ordre public, cette personne devient un ressortissant de pays tiers séjournant illégalement dans le territoire d'un État membre aux fins de cette directive et les règles de cette directive devront être appliquées à cette personne. À titre complémentaire, la Commission note, au chapitre I de la section 4 de sa proposition, que, pour ce qui est du champ d'application de la directive proposée, le point de départ est le « séjour irrégulier » ; que la proposition vise, en tant que mesure concernant l'immigration clandestine fondée sur l'article 63, premier alinéa, point 3) b), du traité, à définir un ensemble de règles horizontales, applicables à tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier, quel que soit le motif de l'illégalité de son séjour (par exemple, l'expiration de son visa ou de son titre de séjour, la révocation ou le retrait de son titre de séjour, une décision finale rejetant une demande d'asile, le retrait du statut de réfugié, une admission illégale) ; et que la proposition de directive ne concerne pas les motifs justifiant la cessation d'un séjour régulier ni les procédures y afférentes.

- 45 b) Dans le cas où la question 1.a) appellerait une réponse négative, se pose, aux yeux de la juridiction de renvoi, la question, formulée au point 1.b) du dispositif, de savoir si une interdiction d'entrée prononcée à des « fins non liées à la migration » est exclue du champ d'application de la directive 2008/115 même si, indépendamment de l'arrêté d'expulsion pris à son encontre, auquel se rattache l'interdiction d'entrée, le ressortissant d'un pays tiers, comme le demandeur en l'espèce, se trouve déjà en situation de séjour irrégulier et relève donc en principe du champ d'application de cette directive.
- 46 En effet, pour le cas où, à l'illégalité du séjour déjà fondée par des motifs liés à la migration (défaut de titre de séjour), laquelle relève du champ d'application de la directive 2008/115, s'ajouterait, suite à une mesure d'expulsion, un autre motif, non lié à la migration, rendant le séjour du ressortissant d'un pays tiers doublement irrégulier, il convient de préciser si la question de l'application de la directive 2008/115 doit s'apprécier au regard de la seule circonstance du séjour irrégulier ou au regard de la mesure de nature administrative ou judiciaire à laquelle se rattache l'interdiction d'entrée et de séjour soumise au contrôle judiciaire.
- 47 c) Par sa question 1.c), la juridiction de renvoi cherche à savoir si l'interdiction d'entrée prononcée dans le cadre d'un arrêté d'expulsion pris pour des raisons de sécurité publique et d'ordre public [Or. 19] (soit, en l'espèce, uniquement à des fins de prévention générale dans le but d'empêcher d'autres étrangers de commettre des infractions terroristes) relève également de la catégorie des interdictions d'entrée prononcées à des fins « non liées à la migration ».
- 48 Cette question ne se pose que si, d'après la réponse aux questions précédentes, les interdictions d'entrée prononcées à des fins « non liées à la migration » ne relèvent pas du champ d'application de la directive 2008/115. La juridiction de

renvoi estime qu'il convient de répondre à cette question par l'affirmative. En effet, si la notion d'interdiction d'entrée « non liée à la migration » couvre en particulier les interdictions d'entrée visant les ressortissants de pays tiers ayant commis des infractions graves, une interdiction d'entrée liée à l'expulsion, à des fins de prévention générale, d'un ressortissant d'un pays tiers condamné pour des infractions graves devrait également rentrer dans cette catégorie.

- 49 d) Dans le cas où il conviendrait de répondre à la question 1 en ce sens qu'une interdiction d'entrée telle que l'interdiction d'entrée dont il est question relève du champ d'application de la directive 2008/115, se pose la question, formulée au point 2.a) du dispositif, de savoir si le retrait d'une décision de retour (soit, en l'espèce, d'un ordre de quitter le territoire sous peine d'éloignement) entraîne l'illégalité de l'interdiction d'entrée (au sens de l'article 3, point 6, de la directive 2008/115) prononcée en même temps que cette décision.
- 50 L'article 3, point 6, de la directive 2008/115 définit l'« interdiction d'entrée » comme une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire qui « accompagne une décision de retour » [OMISSIS]. Il ne s'ensuit pas obligatoirement que le retrait de la décision de retour (article 3, point 4, de la directive) prive l'interdiction d'entrée qui l'accompagne (« accompanying ») de son fondement (c'est-à-dire que ce lien temporel se traduit aussi toujours nécessairement par un rattachement matériel au regard du droit de l'Union). C'est cependant normalement le cas si le séjour du ressortissant d'un pays tiers n'est plus illégal, c'est-à-dire que la décision de retour ne se contente pas de constater l'illégalité du séjour déjà fondée sur un autre motif juridique, mais qu'elle en est l'élément constitutif, ou si la cessation de l'obligation de retour liée à la décision de retour [Or. 20] se traduit de toute autre façon par le droit de rester, c'est-à-dire que cela ne conduit pas, en soi, à l'exécution de l'obligation de retour par voie d'éloignement (article 3, point 5, de la directive). Toutefois, eu égard à ces définitions, une mesure d'interdiction d'entrée (distincte) demeure possible, même en cas de retrait d'une décision de retour, si le séjour du ressortissant d'un pays tiers reste illégal ou si [cette mesure d'interdiction d'entrée] produit ses effets en cas de départ volontaire non fondé sur une décision de retour de nature administrative ou judiciaire. Le fait que les décisions de retour doivent (première phrase) ou peuvent (seconde phrase) être assorties d'une interdiction d'entrée, aux termes de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2008/115, ne donne aucune indication quant à la possibilité, en droit de l'Union, de prononcer une interdiction d'entrée en l'absence d'une décision de retour (toujours en vigueur).
- 51 e) Par la question formulée au point 2.b) du dispositif, pour le cas où il conviendrait de répondre par l'affirmative à la question 2.a), la juridiction de renvoi cherche à savoir si le retrait de la décision de retour entraîne l'illégalité de l'interdiction d'entrée (au sens de l'article 3, point 6 de la directive 2008/115) même si l'arrêté d'expulsion pris au titre de l'article 53 AufenthG en amont de la décision de retour est devenu définitif.

- 52 Cette question vise à dissocier éventuellement la décision de retour (toujours en vigueur) et l'interdiction d'entrée à tout le moins dans le cas où l'illégalité du séjour a été établie de manière définitive par une décision de nature administrative ou judiciaire contre laquelle le ressortissant d'un pays tiers ne peut donc plus former aucun recours, où celui-ci est, partant, soumis de plein droit à une obligation de quitter le territoire selon le droit national (article 50, paragraphe 1, AufenthG), laquelle exige en principe également qu'il quitte le territoire de l'Union (article 50, paragraphe 2, AufenthG), et où il ne manque qu'une décision administrative pour obtenir l'exécution forcée, y compris par voie d'éloignement, de cette obligation de retour objectivement fondée. La nécessité de procéder à une différenciation systématique de ces décisions ressort d'une lecture a contrario de l'article 6, paragraphe 6, de la directive 2008/115. [Or. 21]
- 53 3. [OMISSIS] [Sur la compétence de la juridiction de renvoi pour saisir la Cour à titre préjudiciel]
- [OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL