



Selon l'avocat général Saugmandsgaard Øe, un État membre confronté à des menaces graves persistantes pour l'ordre public ou la sécurité intérieure peut réintroduire des contrôles à ses frontières intérieures pour plus que seulement six mois

Toutefois, le dépassement de ce délai est soumis à des conditions particulièrement strictes

NW s'est vu infliger, en Autriche, une amende de 36 euros pour avoir franchi la frontière slovéno-autrichienne à Spielfeld en août 2019 sans être muni d'un document de voyage en cours de validité. En effet, NW avait refusé de présenter son passeport à l'inspecteur qui le lui demandait, estimant que le contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen était contraire au droit de l'Union. En novembre 2019, NW a de nouveau été contrôlé alors qu'il s'apprêtait à entrer en voiture en Autriche (de nouveau à Spielfeld) en provenance de la Slovénie.

NW a contesté ces deux contrôles ainsi que l'amende devant le Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional de Styrie, Autriche). Celui-ci a demandé à la Cour de justice d'interpréter le droit de l'Union et notamment le code frontières Schengen¹ qui vise à assurer l'absence de tout contrôle des personnes lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.

Le Landesverwaltungsgericht Steiermark expose que l'Autriche a réintroduit des contrôles à la frontière avec la Slovénie dans le contexte de la crise migratoire dès le mois de septembre 2015. Par la suite, ces contrôles ont été poursuivis sur la base de différentes exceptions prévues par le code frontières Schengen.

À l'époque des contrôles litigieux, soit en 2019, l'Autriche avait déjà fait usage d'une même exception² plusieurs fois d'affilée, à chaque fois pour une durée de six mois. Cette exception autorise les États membres, dans des circonstances exceptionnelles où ils sont confrontés à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, à réintroduire temporairement, sous certaines conditions, des contrôles aux frontières intérieures. Toutefois, le code prévoit à cet égard une durée maximale de six mois.

Face à cette toile de fond, **le Landesverwaltungsgericht Steiermark souhaite savoir si le code frontières Schengen s'oppose à une nouvelle application de l'exception en cause dans le cas où un État membre, à l'expiration de la durée de six mois, est toujours confronté à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.**

Dans ses conclusions de ce jour, l'avocat général Henrik Saugmandsgaard Øe propose de répondre par la négative. Pour autant, lorsqu'il s'agit, en substance, d'une continuation de la menace grave précédente (une « menace renouvelée »), il estime que, aux fins d'une telle

¹ 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), tel que modifié par le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, du 14 septembre 2016 (JO 2016, L 251, p. 1) (ci-après le « code frontières Schengen »).

² Prévus par l'article 25, paragraphe 1, du code frontières Schengen.

nouvelle application, le principe de proportionnalité implique le respect de **critères particulièrement stricts**.

L'avocat général considère qu'**une interprétation selon laquelle l'exception ne peut pas être nouvellement appliquée plusieurs fois d'affilée risquerait de conduire à des résultats inacceptables, voire absurdes**.

En effet, **les menaces graves pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ne sont pas nécessairement limitées dans le temps**.

De plus et surtout, une telle interprétation risque de porter atteinte aux compétences de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure réservées aux États membres. En effet, si un État membre était forcé de supprimer un contrôle strictement nécessaire à ses frontières à l'expiration du délai de six mois, cet État membre serait empêché d'assumer les pouvoirs et les responsabilités qui lui incombent. Selon l'avocat général, il n'est pas concevable que le législateur européen ait eu pour intention de parvenir à un tel résultat et, partant, d'exclure la possibilité d'une nouvelle application de l'exception en cause, en cas de « menace renouvelée ».

Il rappelle notamment que le code frontières Schengen vise non seulement à assurer l'absence de tout contrôle aux frontières intérieures, mais aussi la préservation de l'ordre public et la lutte contre l'ensemble des menaces pour l'ordre public. Dès lors, **les pouvoirs et responsabilités des États membres dans ce domaine ne sauraient être encadrés par des délais absolus**.

Si l'avocat général estime qu'il convient d'interpréter le code frontières Schengen en ce sens qu'il permet, en principe, une **nouvelle application** de l'exception en cause en cas de « menace renouvelée », il considère toutefois que, lorsque la menace grave concernée est, en substance, semblable à la menace grave précédente, **l'exigence de proportionnalité implique des limitations considérables** à cet égard, en ce qu'elle pose des conditions particulièrement strictes aux fins d'une telle nouvelle application.

L'État membre concerné doit notamment expliquer, sur le fondement d'analyses concrètes, objectives et circonstanciées en la matière, d'une part, pourquoi le renouvellement du contrôle serait approprié, en évaluant quel a été le degré d'efficacité de la mesure initiale de réintroduction du contrôle. D'autre part, il doit préciser pourquoi celui-ci reste un moyen nécessaire en expliquant les raisons pour lesquelles aucune autre mesure moins coercitive ne serait suffisante, telle que, à titre d'exemple, l'utilisation du contrôle policier, des renseignements, de la coopération policière au niveau de l'Union ainsi que de la coopération policière internationale.

Par ailleurs, **lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une nouvelle application effectuée plusieurs fois d'affilée, la condition de proportionnalité renforcée devient donc encore plus stricte à chaque nouvelle application**.

Selon l'avocat général, **la Commission**, à laquelle une telle mesure doit être notifiée avant son adoption (ainsi qu'aux autres États membres), **doit à chaque fois vérifier de manière minutieuse si cette condition est remplie**. À cet égard, il exprime le regret que la Commission n'ait pas émis d'avis, conformément au code frontières Schengen, sur les notifications que lui avait envoyées l'Autriche, alors qu'elle les considère comme non fondées.

Enfin, l'avocat général estime que lorsqu'un État membre soumet des citoyens de l'Union à une vérification sur la personne aux frontières intérieures, conformément aux exigences du code frontières Schengen, cette vérification est également conforme au droit de libre circulation des citoyens de l'Union, tel que garanti par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il en résulte que **l'imposition éventuelle d'une sanction pour violation de l'obligation de présenter un passeport ou une carte d'identité n'est pas, dans de telles circonstances, contraire au droit de l'Union**.

RAPPEL : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

RAPPEL : Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Amanda Nouvel ☎ (+352) 4303 2524.

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106.