

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 10 mars 2005¹

I — Introduction

1. Dans la présente procédure en manquement, la Commission des Communautés européennes fait valoir que le Royaume d'Espagne aurait violé à plusieurs points de vue la directive 64/221/CEE². Cette dernière précise les conditions dans lesquelles les États membres sont habilités à limiter les droits d'accès au territoire et de séjour d'étrangers d'autres États membres ainsi que des membres de leur famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

directive 64/221 lorsque les ressortissants des États tiers sont des membres de la famille de citoyens de l'Union européenne. Le Royaume d'Espagne fait valoir pour sa défense que sa pratique administrative serait conforme aux prescriptions de la convention d'application de l'accord de Schengen³ (ci-après la «CAAS»). La présente procédure pose donc la question de savoir si les dispositions pertinentes de l'acquis de Schengen sont conformes au droit communautaire, et comment une éventuelle contradiction devrait être résolue.

II — Le cadre juridique

2. Le présent litige a pour objet la pratique administrative espagnole consistant à refuser aux ressortissants d'États tiers, sans examen au cas par cas, l'entrée sur le territoire ou la délivrance d'un visa, lorsque les personnes concernées sont signalées dans le système d'information Schengen (ci-après le «SIS») aux fins de non-admission. La Commission estime que cet automatisme est contraire à la

A — La directive 64/221

3. La Commission fait grief de la violation des articles suivants de ladite directive:

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Directive du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 1964, 56, p. 850).

3 — 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 (JO 2000, L 239, p. 19). Cette convention, également appelée Schengen II, a été signée le 19 juin 1990. Le Royaume d'Espagne a adhéré aux conventions de Schengen le 25 juin 1991.

«Article 1^{er}

Article 3

1. Les dispositions de la présente directive visent les ressortissants d'un État membre qui séjournent ou se rendent dans un autre État membre de la Communauté, soit en vue d'exercer une activité salariée ou non salariée, soit en qualité de destinataires de services.

1. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet.

2. Ces dispositions s'appliquent également au conjoint et aux membres de la famille qui répondent aux conditions des règlements et directives pris dans ce domaine en exécution du traité.

2. La seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures.

Article 2

[...]

1. La présente directive concerne les dispositions relatives à l'entrée sur le territoire, à la délivrance ou au renouvellement du titre de séjour, ou à l'éloignement du territoire, qui sont prises par les États membres pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

Article 6

2. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

Les raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portées à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs intéressant la sûreté de l'État ne s'y opposent.»

4. Cette directive sera remplacée le 29 avril 2006 par la directive 2004/38/CE⁴.

CAAS ainsi qu'une déclaration du Comité exécutif mis en place par celle-ci:

1. La CAAS

B — *L'acquis de Schengen*

5. Une partie de l'acquis de Schengen est constituée par le SIS. Il s'agit d'une banque de données interétatique constituée d'unités nationales et d'une fonction centrale de support technique installée à Strasbourg (France). Le SIS permet aux autorités de demander des renseignements sur des personnes et sur des objets, notamment dans le cadre de la procédure de délivrance de visas, à l'occasion de contrôles aux frontières extérieures ainsi que dans le cadre de vérifications et de contrôles des autorités policières et douanières sur le territoire des États parties à l'accord de Schengen. Le système a été créé pour compenser les déficits de sécurité résultant de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de ces États. La présente procédure porte sur le signalement d'étrangers aux fins de non-admission. À cet égard sont notamment pertinentes les dispositions suivantes de la

6. L'article 1^{er} de la CAAS définit la notion d'«étranger» comme toute personne autre que les ressortissants des États membres des Communautés européennes.

7. L'article 5 de la CAAS régit l'entrée d'étrangers dans l'espace Schengen pour un séjour limité dans le temps. Cette disposition indique entre autres:

«1. Pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes peut être accordée à l'étranger qui remplit les conditions ci-après:

d) ne pas être signalé aux fins de non-admission;

4 — Directive 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, 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 L 158, p. 77).

[...]

2. L'entrée sur les territoires des Parties Contractantes doit être refusée à l'étranger qui ne remplit pas l'ensemble de ces conditions, sauf si une Partie Contractante estime nécessaire de déroger à ce principe pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales. En ce cas, l'admission sera limitée au territoire de la Partie Contractante concernée qui devra en avertir les autres Parties Contractantes.»

par la législation nationale, par les autorités administratives ou les juridictions compétentes.

2. Les décisions peuvent être fondées sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales que peut constituer la présence d'un étranger sur le territoire national.

8. Les articles 15 et 16 de la CAAS contiennent un régime parallèle à celui de l'article 5 en ce qui concerne la délivrance de visas. Ceux-ci ne peuvent en principe être délivrés que s'il est satisfait à la condition citée à l'article 5, paragraphe 1, sous d), de la CAAS. À titre dérogatoire, un visa peut toutefois être délivré, pour l'une des raisons citées à l'article 5, paragraphe 2, de la CAAS, même en cas d'existence d'un signalement aux fins de non-admission. Sa validité géographique doit alors être limitée au territoire de l'État membre qui délivre le visa.

Tel peut être notamment le cas:

- a) d'un étranger qui a été condamné pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an;
- b) d'un étranger à l'égard duquel il existe des raisons sérieuses de croire qu'il a commis des faits punissables graves, y inclus ceux visés à l'article 71, ou à l'égard duquel il existe des indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits sur le territoire d'une Partie Contractante.

9. L'article 96 de la CAAS régit la catégorie de signalement du SIS en cause en l'espèce, à savoir le refus d'entrée:

«1. Les données relatives aux étrangers qui sont signalés aux fins de non-admission sont intégrées sur la base d'un signalement national résultant de décisions prises, dans le respect des règles de procédure prévues

3. Les décisions peuvent être également fondées sur le fait que l'étranger a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, de renvoi ou d'expulsion non rapportée ni suspendue

comportant ou assortie d'une interdiction d'entrée, ou, le cas échéant, de séjour, fondée sur le non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers.»

du 18 avril 1996, concernant la définition de la notion d'étranger⁵:

«[D]ans le cadre de l'application de l'article 96 de la Convention susmentionnée,

10. L'article 94, paragraphe 3, de la CAAS définit enfin les données qui peuvent être inscrites dans le SIS. Selon cette disposition, les raisons pour lesquelles un signalement aux fins de non-admission est effectué ne figurent pas dans le SIS.

les bénéficiaires du droit communautaire ne doivent en principe pas être inscrits sur la liste commune des personnes non admissibles.

11. En application de l'article 134 de la CAAS, les dispositions de celle-ci ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire. L'article 142 de la CAAS prévoit, en ce qui concerne le rapport entre la CAAS et les conventions des États membres de la Communauté européenne, que, en cas de contradiction, la CAAS doit être remplacée ou modifiée.

Toutefois, les personnes définies ci-dessous, bénéficiaires du droit communautaire, peuvent être inscrites sur la liste commune si les conditions d'une telle inscription sont compatibles avec le droit communautaire:

- a) les membres de la famille des citoyens de l'Union européenne ayant la nationalité d'un État tiers et bénéficiant du droit d'entrée et de séjour dans un État membre, en vertu d'un acte adopté en application du traité instituant la Communauté européenne;

2. L'explication de la notion d'«étranger»

- b) [...]

12. Les conditions d'inscription d'un étranger dans le SIS sont définies plus précisément par la déclaration du Comité exécutif,

5 — SCH/Com-ex (96) décl. 5 (JO 2000, L 239, p. 458, ci-après également désignée comme la «déclaration du Comité exécutif»).

S'il est constaté qu'une personne inscrite sur la liste commune des personnes non admissibles s'avère être un bénéficiaire du droit communautaire, cette inscription ne peut être maintenue que si elle est compatible avec le droit communautaire. Si tel n'est pas le cas, l'État membre ayant procédé à l'inscription prend toutes les dispositions nécessaires pour supprimer l'inscription de la personne concernée».

permettre à l'Union européenne de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice;

[...]

C — *Le protocole de Schengen*

CONFIRMANT que les dispositions de l'acquis de Schengen sont applicables uniquement si et dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit de l'Union européenne et de la Communauté, [...]»

13. L'acquis issu de la coopération internationale entre les États parties à l'accord de Schengen a été intégré dans l'Union européenne par l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999. Ce faisant, les États parties à l'accord de Schengen ont été autorisés à instaurer entre eux une coopération renforcée. Le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne⁶ conclu à cette fin prévoit dans son préambule:

14. Conformément à l'article 1^{er}, deuxième phrase, du protocole de Schengen, la coopération renforcée sur la base de l'acquis de Schengen est conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union et dans le respect des dispositions pertinentes du traité UE et du traité CE.

«NOTANT que les accords [...] signés par certains des États membres de l'Union européenne à Schengen le 14 juin 1985 et le 19 juin 1990 [...] visent à renforcer l'intégration européenne et, en particulier, à

15. Selon l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, deuxième phrase, du protocole de Schengen, le Conseil de l'Union européenne doit déterminer à l'unanimité, conformément aux dispositions pertinentes des traités, la base juridique pour chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis de Schengen.

⁶ — JO 1997, C 340, p. 93, ci-après le «protocole de Schengen».

D — *La décision 1999/436/CE*

16. Le Conseil s'est conformé dans une large mesure à cette prescription du protocole de Schengen en adoptant la décision 1999/436/CE⁷. Ainsi, l'article 5 de la CAAS [à l'exception du paragraphe 1, sous e)] a été rattaché à l'article 62, paragraphe 2, sous a), CE. Le même article, sous b), a été désigné comme base juridique des articles 15 et 16 de la CAAS.

17. En revanche, le Conseil n'est pas parvenu à un accord en ce qui concerne le rattachement des dispositions relatives au SIS (donc entre autres l'article 96 de la CAAS), des articles 134 et 142 de la CAAS ainsi que de la déclaration du Comité exécutif. Conformément à l'article 2, paragraphe 1, quatrième alinéa, du protocole de Schengen, ceux-ci sont donc considérés, jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision, comme des actes fondés sur le titre VI du traité UE.

III — *Les faits et la procédure préalable*

18. La Commission a introduit la procédure préalable à la suite des plaintes déposées par

deux ressortissants algériens, MM. Farid et Bouchair. Ces derniers avaient exposé les faits suivants:

19. M. Farid est marié avec une ressortissante espagnole et vit avec sa famille à Dublin (Irlande). Lors de son arrivée à l'aéroport de Barcelone (Espagne) le 5 février 1999, sur un vol en provenance d'Algérie, M. Farid s'est vu refuser l'entrée sur le territoire du Royaume d'Espagne. La motivation de cette décision était que M. Farid aurait été signalé dans le SIS aux fins de non-admission par la République fédérale d'Allemagne. Un visa demandé le 17 septembre 1999 auprès du consulat espagnol à Dublin a été refusé par lettre du 17 décembre 1999 pour les mêmes raisons.

20. M. Bouchair est également marié avec une ressortissante espagnole. Il vit avec elle à Londres (Royaume-Uni). En préparation d'un voyage de vacances avec sa femme, M. Bouchair a demandé au consulat espagnol un visa d'entrée sur le territoire de cet État membre. Cette demande a été refusée le 9 mai 2000. Une deuxième demande a également été rejetée. Dans les deux cas, il a été indiqué, à titre de motivation, que M. Bouchair n'aurait pas satisfait aux conditions visées à l'article 5, paragraphe 1, de la CAAS. Dans le cadre de la procédure préalable, il s'est avéré que le visa n'avait pas été délivré du fait de l'existence, pour ce demandeur également, d'un signalement aux fins de non-admission.

7 — Décision du Conseil, du 20 mai 1999, déterminant, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen (JO L 176, p. 17).

21. Selon les exposés des parties, les signalements aux fins de non-admission étaient dans les deux cas imputables à des condamnations pénales. Un tribunal allemand avait condamné M. Farid à une amende, en 1994, pour avoir conduit un véhicule automobile sans permis de conduire. M. Bouchair avait lui été condamné à une peine privative de liberté de cinq mois, pour avoir déposé une demande d'asile sous une fausse identité en République fédérale d'Allemagne avant son mariage avec la ressortissante espagnole.

territoire espagnol à deux ressortissants de pays tiers, membres de la famille de citoyens de l'Union, pour le simple fait qu'ils figurent sur la liste des personnes non admissibles du SIS (à l'initiative d'un État membre), et en ne motivant pas suffisamment les refus de visa et d'entrée, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1^{er}, 2, 3 et 6 de la directive 64/221;

22. Par mise en demeure du 23 avril 2001, la Commission a invité le Royaume d'Espagne à présenter ses observations sur les plaintes. Le gouvernement espagnol a confirmé les faits décrits. Il a toutefois contesté le grief selon lequel la pratique administrative reprochée serait contraire à la directive 64/221. Dans son avis motivé du 26 juin 2002, la Commission a précisé son point de vue. Le gouvernement espagnol a néanmoins maintenu sa position juridique.

2) condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.

25. Le Royaume d'Espagne demande qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours;

23. Sur ce, la Commission a introduit un recours, conformément à l'article 226, deuxième alinéa, CE, le 27 novembre 2003.

2) condamner l'institution requérante aux dépens de la procédure.

IV — Les demandes des parties

24. La Commission demande qu'il plaise à la Cour:

V — L'appréciation juridique

1) constater qu'en refusant le visa demandé ainsi que l'entrée sur le

26. La Commission fonde son recours sur deux griefs. Elle reproche tout d'abord au

Royaume d'Espagne une pratique administrative méconnaissant les conditions matérielles du droit communautaire — notamment la directive 64/221 — selon lesquelles la libre circulation des étrangers peut être limitée pour des raisons de sécurité publique et d'ordre public. En outre, elle fait valoir que les décisions de refus des autorités espagnoles ont été insuffisamment motivées.

quences d'une telle inscription. En d'autres termes, le fait qu'un État membre refuse au membre de la famille d'un citoyen de l'Union l'entrée sur son territoire ou la délivrance d'un visa sans procéder à un examen complémentaire et pour la simple raison que le demandeur est signalé par un autre État membre aux fins de non-admission est-il conforme à la directive 64/221?

27. Le gouvernement espagnol fait valoir pour sa défense que la pratique des autorités espagnoles serait conforme aux dispositions de la CAAS. Le signalement d'un membre de la famille d'un citoyen de l'Union dans le SIS aux fins de non-admission et le refus corrélatif d'entrée ou de visa lui étant opposé, malgré la non-satisfaction des conditions posées par la directive 64/221, pourraient *uniquement* être reprochés à l'État membre signalant.

30. Dans cette mesure, les autorités espagnoles ont incontestablement agi conformément à la CAAS. Les articles 5 et 15 de ladite convention ne distinguent en effet pas selon que l'étranger auquel l'entrée sur le territoire ou le visa sont refusés soit ou non une personne bénéficiaire du droit communautaire. En fonction du seul libellé *desdites* dispositions, l'entrée sur le territoire devrait donc être refusée ou le visa non délivré en cas d'existence d'une inscription dans le SIS. Les griefs de la Commission ne peuvent par conséquent être fondés que si les exigences de la directive 64/221 priment sur les dispositions de la CAAS.

28. À cet égard, il y a lieu de préciser dès à présent que la présente procédure en manquement ne porte pas sur le signalement des plaignants, MM. Farid et Bouchair, aux fins de non-admission. Conformément à l'article 105 de la CAAS, seul l'État membre signalant, en l'espèce la République fédérale d'Allemagne, est responsable de ce signalement.

A — *Le rapport entre la CAAS et la directive 64/221*

29. L'objet de la présente procédure en manquement n'est pas l'inscription dans le SIS, mais la question corrélatrice des consé-

31. Le gouvernement espagnol souligne à diverses reprises que les dispositions déterminantes de la CAAS font partie du droit communautaire depuis l'intégration de l'acquis de Schengen par le traité d'Amsterdam.

Il part donc manifestement du principe qu'une pratique administrative conforme à la CAAS ne pourrait être contraire au droit communautaire. Il en irait notamment ainsi si les dispositions de la CAAS relatives au refus d'entrée primaient sur la directive 64/221.

32. En ce qui concerne la période antérieure à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam incluant le protocole de Schengen, il ressort toutefois de l'article 134 de la CAAS que les dispositions de cette convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire⁸. Le refus d'entrée sur le territoire opposé à M. Farid le 5 février 1999 — donc avant l'intégration de l'acquis de Schengen — doit donc être apprécié à l'aune de la directive 64/221.

33. Il en va de même depuis l'intégration de l'acquis de Schengen. Le protocole de Schengen confirme la règle de l'article 134 de la CAAS. L'article 1^{er}, première phrase, dudit protocole autorise les États parties à l'accord de Schengen à instaurer entre eux une coopération renforcée dans le domaine

de l'acquis de Schengen. Conformément à la deuxième phrase du protocole de Schengen, cette coopération est conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union et dans le respect des dispositions pertinentes du traité UE et du traité CE. Enfin, le troisième alinéa du préambule de ce protocole indique clairement que les dispositions de l'acquis de Schengen sont applicables uniquement si et dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit de l'Union et de la Communauté, conformément aux dispositions générales relatives à la coopération renforcée, qui, en vertu de l'article 43, sous e), UE, ne peut affecter l'acquis communautaire.

34. Par conséquent, la CAAS et le protocole de Schengen excluent d'emblée un conflit entre la CAAS et la directive 64/221. Le Royaume d'Espagne ne peut donc pas se fonder sur la CAAS pour justifier sa pratique.

B — Sur la directive 64/221

8 — L'article 134 de la CAAS garantissait le respect des arrêts du 10 novembre 1992, Exportur (C-3/91, Rec. p. I-5529, point 8), et du 20 mai 2003, Ravil (C-469/00, Rec. p. I-5053, point 37), quant à la primauté du droit communautaire sur les conventions conclues entre États membres. Un exemple d'application en a été la directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (JO L 256, p. 51), prévalant sur le titre III («Police et sécurité»), chapitre 7 («Armes à feu et munitions») de la CAAS (annexe 2, note en bas de page 2, de la décision 1999/436, citée note 7). Outre l'article 134, l'article 142 de la CAAS prévoit également la primauté des conventions conclues entre les États membres de la Communauté en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures.

35. Il convient par conséquent de vérifier si le comportement des autorités espagnoles est conforme à la directive 64/221. À cette fin, il y a tout d'abord lieu d'examiner le moyen relatif au refus d'entrée sur le territoire et de visa, puis celui portant sur la motivation insuffisante de ces décisions.

1) Le grief relatif au refus d'entrée sur le territoire et de visa

36. La Commission estime que la libre circulation de MM. Farid et Bouchair ne pourrait être limitée pour des raisons de sécurité publique que dans les conditions définies par la directive 64/221. Les autorités espagnoles ne se seraient pas conformées aux exigences de cette directive et auraient donc enfreint le droit communautaire en refusant la délivrance d'un visa et l'entrée sur le territoire.

37. La position juridique d'étrangers membres de la famille de citoyens de l'Union et séjournant légalement dans un État membre⁹ est largement assimilée à celle de citoyens de l'Union en ce qui concerne la libre circulation des personnes. Le législateur communautaire a reconnu l'importance d'assurer la protection de la vie familiale des ressortissants des États membres, afin d'éliminer les obstacles à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité. Ainsi, il a étendu, dans les règlements et directives relatifs à la libre circulation des personnes, l'application du droit communautaire en matière d'entrée et de séjour sur le territoire des États membres aux conjoints

des ressortissants des États membres relevant de ces dispositions¹⁰. Par conséquent, les parties ne mettent pas en doute le fait que les membres de la famille de citoyens de l'Union sont par principe habilités, en vertu d'un droit communautaire, à entrer sur le territoire ou à obtenir un visa d'entrée.

38. En l'état actuel du droit communautaire, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne sont toutefois pas inconditionnellement habilités à circuler et à séjourner sur le territoire d'un autre État membre¹¹. Le droit communautaire, et notamment l'article 2 de la directive 64/221, permettent l'adoption, à l'égard de ressortissants des autres États membres, notamment pour des raisons de sécurité publique et d'ordre public, de mesures qu'ils ne sauraient appliquer à leurs propres ressortissants. Les États membres peuvent par exemple, sous certaines conditions restrictives, éloigner les étrangers communautaires de leur territoire, mais non leurs propres ressortissants¹².

10 — Arrêt du 25 juillet 2002, MRAX (C-459/99, Rec. p. I-6591, points 53 et suiv.), renvoyant à l'article 10 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2), aux articles 1^{er} et 4 de la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 13), ainsi qu'aux articles 1^{er}, sous c), et 4 de la directive 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services (JO L 172, p. 14). Voir également directive 2004/38, citée note 4.

11 — Arrêt du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri (C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257, point 47).

12 — Arrêts du 4 décembre 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337, point 22); du 18 mai 1982, Adoui et Cornuaille (115/81 et 116/81, Rec. p. 1665, point 7); du 17 juin 1997, Shingara et Radiom (C-65/95 et C-111/95, Rec. p. I-3343, point 28); du 19 janvier 1999, Calfa (C-348/96, Rec. p. I-11, point 20), et du 26 novembre 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Rec. p. I-10981, point 40).

9 — Arrêt du 23 septembre 2003, Akrich (C-109/01, Rec. p. I-9607, points 49 et suiv.).

39. Le gouvernement espagnol soutient que le refus d'entrée sur le territoire et de visa serait justifié pour des raisons de sécurité publique et d'ordre public, lorsque l'étranger concerné est signalé dans le SIS aux fins de non-admission.

40. À cet égard, il apparaît toutefois que la directive 64/221 pose de strictes limites à l'invocation de raisons de sécurité publique et d'ordre public. Selon l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet. En vertu du paragraphe 2 de ladite directive, la seule existence de condamnations pénales ne peut pas non plus automatiquement motiver ces mesures. Il ne suffit donc pas que le trouble à l'ordre public consiste en une «simple infraction à la loi»¹³ ou en une condamnation pénale antérieure¹⁴.

41. En conséquence, la Cour a toujours souligné que la réserve de l'ordre public constitue une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes devant être entendue strictement, dont la

portée ne saurait être déterminée unilatéralement par les États membres¹⁵. Ainsi, des mesures d'ordre public et de sécurité publique ne peuvent justifier une restriction de la libre circulation des personnes qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société¹⁶. Les États membres ne peuvent refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire qu'aux personnes dont la présence constitue, en tant que tel, un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique¹⁷.

42. L'application restrictive de cette dérogation est notamment également nécessaire pour assurer la protection de la vie familiale¹⁸ des ressortissants des États membres. D'une part, la garantie de cette protection est importante afin d'éliminer les obstacles à l'exercice des libertés fondamentales

13 — Arrêts du 27 octobre 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999, point 35); Calfa (cité note 12, point 25), et Orfanopoulos et Oliveri (cité note 11, point 66).

14 — Arrêts Bouchereau (cité note 13, point 28); Calfa (cité note 12, point 24), et Orfanopoulos et Oliveri (cité note 11, point 67).

15 — Arrêts Van Duyn (cité note 12, point 18); Calfa (cité note 12, point 23); Bouchereau (cité note 13, point 33), et Orfanopoulos et Oliveri (cité note 11, point 64). Voir également arrêts du 26 février 1975, Bonsignore (67/74, Rec. p. 297, point 6); du 28 octobre 1975, Rutili (36/75, Rec. p. 1219, points 26 et 27), et du 14 mars 2000, Église de scientologie (C-54/99, Rec. p. I-1335, point 17). En revanche, le principe de libre circulation des personnes doit être interprété largement: voir par exemple, sur la libre circulation des travailleurs, arrêts du 3 juin 1986, Kempf (139/85, Rec. p. 1741, point 13); du 26 février 1991, Antonissen (C-292/89, Rec. p. I-745, point 11), et du 20 février 1997, Commission/Belgique (C-344/95, Rec. p. I-1035, point 14).

16 — Arrêts Rutili (cité note 15, point 28); Bouchereau (cité note 13, point 35); Adoui et Cornuaille (cité note 12, point 8); Calfa (cité note 12, point 21), et Église de scientologie (cité note 15, point 17). Voir également arrêts du 5 février 1991, Roux (C-363/89, Rec. p. I-273, point 30), et du 9 mars 2000, Commission/Belgique (C-355/98, Rec. p. I-1221, point 28).

17 — Arrêt Commission/Belgique (cité note 16, point 29). Voir également arrêts du 7 mai 1986, Gül (131/85, Rec. p. 1573, point 17), et du 29 octobre 1998, Commission/Espagne (C-114/97, Rec. p. I-6717, point 42).

18 — Voir, en ce sens, les considérations de l'avocat général Geelhoed dans les conclusions présentées le 27 février 2003 dans l'affaire Akkrich (citée note 9, points 106 et suiv.).

garanties par le traité¹⁹. D'autre part, peut constituer une ingérence dans le droit d'un citoyen de l'Union au respect de sa vie familiale²⁰ le fait que l'entrée sur le territoire ou le séjour dans un État membre dans lequel le citoyen de l'Union vit soit refusé à un parent proche (par exemple au conjoint qui a fait usage de sa liberté de circulation)²¹.

directive 64/221 souligne qu'une mesure restreignant la libre circulation des personnes ne peut *justement pas* être fondée sur une seule condamnation pénale. En outre, un signalement aux fins de non-admission est également prévu, conformément à l'article 96, paragraphe 3, de la CAAS, lorsque l'étranger s'est vu appliquer certaines décisions en matière de police des étrangers, indépendamment du point de savoir si sa présence sur le territoire de l'un des États parties à l'accord de Schengen constitue une menace pour la sécurité publique et l'ordre public²².

43. Dans ces circonstances, il est évident qu'une inscription dans le SIS ne peut en tout état de cause constituer un indice suffisant de l'existence d'une «menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société», lorsque le signalement repose *uniquement* sur l'article 96 de la CAAS. En effet, le signalement n'exige en principe pas qu'il soit satisfait aux conditions — restrictives — posées par le droit communautaire pour l'adoption de mesures limitant la libre circulation des personnes pour des raisons de sécurité publique et d'ordre public. Ainsi, selon l'article 96, paragraphe 2, sous a), de la CAAS, un étranger qui a été condamné pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an peut faire l'objet d'un signalement aux fins de non-admission. En revanche, l'article 3, paragraphe 2, de la

44. Le gouvernement espagnol rétorque qu'un État membre ne peut signaler un étranger bénéficiaire du droit communautaire aux fins de non-admission que si les conditions requises à cet effet par la directive 64/221 sont remplies. Une autorité ne serait par conséquent pas tenue de procéder à un *nouveau* contrôle de l'existence des conditions requises par cette directive lorsqu'elle envisage de refuser l'entrée sur le territoire ou de ne pas délivrer de visa à un étranger inscrit dans le SIS.

45. Ce point de vue repose sur la réflexion pertinente que le signalement d'un étranger bénéficiaire du droit communautaire aux fins de non-admission serait contraire au droit communautaire si, au moment du signalement, les conditions de la directive 64/221

19 — Arrêts du 7 juillet 1992, Singh (C-370/90, Rec. p. I-4265, points 19 et suiv.); MRAX (cité note 10, point 53), et du 11 juillet 2002, Carpenter (C-60/00, Rec. p. I-6279, point 38).

20 — Ce droit fondamental — garanti par l'article 8, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ainsi que par l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice le 7 décembre 2000 (JO C 364, p. 1) — est, selon la jurisprudence constante de la Cour, réaffirmé par le préambule de l'Acte unique européen et par l'article 6, paragraphe 2, UE, protégé dans l'ordre juridique communautaire.

21 — Voir arrêts Carpenter (cité note 19, points 41 et suiv.) et Akrich (cité note 9, points 58 et suiv.).

22 — Voir également article 96, paragraphe 2, première phrase, de la CAAS, selon lequel la décision d'inscription *peut* être fondée sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité publique.

n'étaient pas remplies. Ainsi, la déclaration du Comité exécutif souligne que de tels étrangers ne peuvent être signalés aux fins de non-admission que s'il est satisfait aux conditions susmentionnées. À première vue, on pourrait donc considérer, comme le Royaume d'Espagne, que les étrangers membres de la famille de citoyens de l'Union ne peuvent être signalés dans le SIS que si leur présence dans l'espace Schengen constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société et justifie ainsi un refus d'entrée en vertu de la directive 64/221²³. La reprise par l'État membre procédant à la consultation du SIS de cette constatation faite par l'État membre ayant procédé à l'inscription serait conforme au principe de coopération loyale²⁴, tel qu'appliqué dans le domaine des libertés fondamentales en tant que reconnaissance mutuelle²⁵.

46. Le statut juridique du membre de la famille d'un citoyen de l'Union, tel qu'il résulte notamment de la directive 64/221, interdit toutefois d'utiliser la reconnaissance mutuelle, destinée à promouvoir les libertés fondamentales, aux fins de les restreindre, en refusant l'entrée sur le territoire à cette personne, sans vérifier soi-même si les conditions requises pour adopter une mesure de sécurité publique ou d'ordre

public en vertu de cette directive sont remplies²⁶.

47. Il en va clairement ainsi lorsque le signalement dans le SIS est illégal. Dans un tel cas, l'invocation du signalement prolongerait l'infraction au droit communautaire commise antérieurement par l'État signalant et donnerait lieu, dans le même temps, à de nouvelles violations du droit.

48. Les cas d'espèce montrent, en outre, qu'un signalement aux fins de non-admission éventuellement légal initialement ne peut constituer un indice suffisant de menace pour la sécurité publique et l'ordre public. Il n'y a pas lieu de déterminer ici si les raisons du signalement de M. Bouchair — conduite sans permis de conduire — et de M. Farid — demande d'asile frauduleuse — auraient pu justifier, à l'époque du signalement, le refus d'entrée sur le territoire, si les deux personnes avaient été bénéficiaires du droit communautaire au moment de leur inscription. On ne voit en tout cas pas comment ces infractions pénales auraient constitué, au moment du refus d'entrée sur le territoire et du rejet de la demande de délivrance de visa, un indice suffisant que la simple présence de ces deux personnes dans l'espace Schengen représentait une menace réelle, *actuelle* et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société.

23 — Voir arrêt MRAX (cité note 10, point 61), qui exige des éléments de nature à établir la menace pour l'ordre public et la sécurité publique.

24 — Voir nos conclusions présentées le 19 février 2004 dans les affaires jointes Tsalalos et Diamantakis (C-361/02 et C-362/02, Rec. p. I-6405, point 18).

25 — Voir arrêts du 12 mars 1987, Commission/Allemagne, dit «Loi de pureté pour la bière» (178/84, Rec. p. 1227, points 40 et suiv.), et du 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec. p. I-2357, point 16).

26 — Il en va autrement en ce qui concerne l'exécution de certains actes administratifs dont la reconnaissance par d'autres États membres est expressément prévue par le droit communautaire dérivé. Voir sur ce point arrêt Tsalalos et Diamantakis (cité note 24).

49. Ces cas particuliers ne peuvent pas non plus être considérés comme des exceptions, mais montrent, au contraire, les déficiences structurelles du traitement des données dans le SIS en ce qui concerne les membres de la famille de citoyens de l'Union. Pour garantir que le signalement des membres de la famille de citoyens de l'Union aux fins de non-admission réponde toujours aux exigences posées par la directive 64/221 en matière de raisons de sécurité publique et d'ordre public, l'État membre signalant devrait en effet continuellement s'assurer que le signalement est toujours légal. Selon l'article 112, paragraphe 1, deuxième phrase, de la CAAS, l'État membre signalant n'est toutefois tenu d'examiner la nécessité de conserver le signalement que trois ans après son intégration.

50. Même si l'État membre signalant entendait contrôler continuellement le signalement tout au moins des étrangers bénéficiaires du droit communautaire, il lui serait en pratique généralement presque impossible de le faire. En effet, du seul fait du signalement, la personne signalée ne séjourne ni sur le territoire de l'État signalant ni sur celui d'autres États parties à l'accord de Schengen. Il est donc improbable que l'État signalant apprenne qu'un étranger est devenu ultérieurement — par exemple en raison d'un mariage — bénéficiaire du droit communautaire, ou que les raisons de sécurité publique et d'ordre public ayant existé initialement ont disparu.

51. C'est ce qu'illustre tout au moins le cas de M. Bouchair, qui, de par son mariage,

postérieur à l'inscription, avec une citoyenne de l'Union, est entré dans le champ de protection du droit communautaire²⁷. Étant donné qu'il vit en dehors de l'espace Schengen — au Royaume-Uni — les États parties à l'accord de Schengen n'ont toutefois été en mesure d'avoir connaissance de son changement de statut que lors de sa tentative d'entrée en Espagne. En pratique, il n'avait été procédé à *aucun moment* au contrôle et à la constatation de l'existence des conditions posées par la directive 64/221.

52. Une inscription dans le SIS ne peut donc être considérée comme un indice suffisant de la réunion des conditions matérielles que le droit communautaire impose aux États membres pour adopter une mesure limitant la libre circulation des personnes pour des raisons de sécurité publique et d'ordre public.

53. Indépendamment du point de savoir si les données du SIS sont actuelles et correctes, le gouvernement espagnol méconnaît également le fait que, conformément à la directive 64/221, la décision relative à une mesure de sécurité publique ou d'ordre public ne peut être déléguée à un autre État membre — l'État signalant. En effet, ladite directive donne aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille un droit à ce que l'autorité prenant la décision relative à

27 — Le dossier n'indique pas si M. Farid ne s'est marié avec une citoyenne de l'Union qu'après son signalement.

l'entrée sur le territoire ou au visa *juge* elle-même, dans le cas d'espèce, si la limitation de la libre circulation des personnes pour des raisons de sécurité publique ou d'ordre public est légale²⁸. En revanche, un refus *automatique* — par exemple en cas d'existence d'une condamnation pénale — serait contraire à la directive 64/221²⁹.

54. Il en va ainsi car la libre circulation des personnes ne peut être restreinte pour des raisons de sécurité ou d'ordre public que si la menace réelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société est également *actuelle*. Elle doit donc exister au moment où la mesure correspondante est ordonnée³⁰. La nécessité d'une nouvelle décision est manifeste, lorsque — comme en l'espèce — *plusieurs années* se sont écoulées entre le signalement d'une personne effectué par l'autorité compétente d'un État membre et, par exemple, le refoulement de cette personne à un point de contrôle frontalier d'un autre État membre.

55. En outre, la relation de règle générale à exception existant entre la libre circulation

des personnes et les mesures de sécurité publique et d'ordre public interdit que des décisions soient prises automatiquement — donc sans examen autonome. En effet, la réserve de l'ordre public n'est pas une condition préalable posée à l'acquisition du droit d'entrée et de séjour, mais ouvre une simple possibilité d'apporter, dans des cas individuels et en présence d'une justification appropriée, des restrictions à l'exercice d'un droit directement dérivé du traité³¹. Le membre de la famille d'un citoyen de l'Union a dès lors en principe un droit d'entrée et de séjour sur le territoire de l'État membre, qui ne peut être limité qu'à titre exceptionnel pour des raisons de sécurité publique ou d'ordre public. La Cour a clairement formulé la portée de la position juridique des citoyens de l'Union et des membres de leur famille en déclarant que la directive 64/221 n'autorise la restriction de la libre circulation des personnes que dans les *cas extrêmes* qu'elle prévoit³². La charge d'une telle justification incombe à cet égard à l'État *prenant la décision*.

56. En pratique, le signalement dans le SIS ne permet toutefois pas de contrôler l'existence de raisons de sécurité publique et d'ordre public permettant de restreindre la libre circulation des personnes. En effet, conformément à l'article 94 de la CAAS, il est simplement inscrit dans le SIS que l'entrée sur le territoire doit être refusée à la personne concernée, mais la raison du signalement n'est pas indiquée.

28 — Arrêt Regina (cité note 13, point 30). Voir également les considérations de la Cour dans l'arrêt Orfanopoulos et Oliveri (cité note 11, point 77), selon lequel les *autorités nationales compétentes* doivent *déterminer* au cas par cas si la mesure ou les circonstances qui ont donné lieu à une condamnation pénale font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public.

29 — Arrêts Calfa (cité note 12, point 27), et Orfanopoulos et Oliveri (cité note 11, point 68). Voir aussi arrêt du 10 février 2000, Nazli (C-340/97, Rec. p. I-957, point 59).

30 — Arrêt Orfanopoulos et Oliveri (cité note 11, points 78 et suiv.).

31 — Arrêts du 8 avril 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497, point 29), et du 3 juillet 1980, Pieck (157/79, Rec. p. 2171, point 9).

32 — Arrêt Orfanopoulos et Oliveri (cité note 11, point 81).

57. Par conséquent, la reprise automatique d'un signalement dans le SIS — c'est-à-dire la délégation de la décision aux autorités signalantes — serait inévitablement contraire aux exigences posées par la directive 64/221 pour adopter une mesure de sécurité publique et d'ordre public.

58. En outre, également de la perspective des États parties à l'accord de Schengen, il serait contraire au sens et à la portée de la déclaration du Comité exécutif que, par suite, l'État membre signalant soit *le seul* à contrôler si le refus d'accès ou de délivrance d'un visa est conforme à la directive 64/221. Au regard de la primauté du droit communautaire sur l'acquis de Schengen, ladite déclaration visait à prévenir d'éventuelles violations du droit. Les droits des membres de la famille de citoyens de l'Union devaient donc être *renforcés*. Cette déclaration ne peut en revanche pas être utilisée pour exonérer l'autorité qui ordonne la restriction de la libre circulation des personnes de l'obligation de droit communautaire d'un examen autonome, car elle conduirait alors, à l'encontre de sa finalité, à un affaiblissement de la position de droit communautaire des membres de la famille de citoyens de l'Union.

59. Il ne faut pas méconnaître, à cet égard, le fait que le SIS constitue la mesure centrale de compensation pour la suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen. La coopération dans le cadre de l'accord Schengen vise à la réalisation de l'un des objectifs de la

Communauté. À cette fin, des mesures de protection telles que le SIS sont indispensables. Toutefois, la crainte du gouvernement espagnol que le point de vue défendu par la Commission dans la présente procédure conduise à une paralysie du SIS et *compromette donc la coopération dans le cadre de Schengen*, n'est pas justifiée. En effet, la présente procédure ne soumet pas au contrôle de la conformité avec le droit communautaire l'ensemble du fonctionnement du SIS, mais se contente d'adapter les exigences de ce dernier en ce qui concerne le traitement de *certain*s étrangers — à savoir les membres de la famille de citoyens de l'Union.

60. Même relativement à ce groupe de personnes, le SIS ne perd pas son effet utile en cas de respect de la directive 64/221, mais peut favoriser la protection de la sécurité publique et de l'ordre public. En effet, cette directive n'interdit pas d'avoir recours aux signalements figurant dans le SIS en cas d'enquêtes relatives à une éventuelle menace pour la sécurité publique et l'ordre public. Dans le cadre de telles enquêtes, l'État membre procédant à la consultation du SIS peut — comme la Commission l'indique — exiger les informations de l'État signalant relatives à la personne concernée à travers le réseau Sirene³³. Un tel recours à Sirene peut certes durer, comme l'indique le gouvernement espagnol, «plusieurs jours, semaines ou

33 — Voir points 3.1.6, 4.6.1 et 4.6.2 du manuel Sirene (JO 2003, C 38, p. 1). Sirene est l'organisme national complémentaire du SIS (Supplementary Information Request at the National Entries), qui peut être consulté préalablement à un signalement dans le SIS, mais également aux fins de transmission d'informations supplémentaires des autres États parties à l'accord de Schengen.

mois». Il est toutefois du devoir des États membres d'organiser la coopération au sein de ce réseau de sorte que les informations puissent être obtenues dans des délais raisonnables. Le manuel Sirene prévoit à cet effet un délai de douze heures³⁴.

61. En outre, conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 64/221, tous les États membres ont également le droit de demander à d'autres États membres des renseignements sur les antécédents judiciaires d'un requérant, lorsque cela est indispensable aux fins d'appréciation. Le délai fixé par cette disposition pour obtenir un renseignement est de deux mois. Enfin, il convient également de renvoyer à l'article 10 CE, qui oblige les États membres à une coopération loyale lors de l'application du droit communautaire.

62. En l'espèce, il aurait au moins dû être possible de traiter les demandes de visas de MM. Farid et Bouchair en tenant compte de telles informations, notamment si l'on considère que la demande de M. Farid n'a été rejetée qu'après trois mois. En outre, une obligation de contrôler le signalement en cas de demande de visa découle de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 68/360 et de la directive 73/148³⁵. Conformément à ces dispositions, les États membres accordent à un membre de la famille d'un citoyen de

l'Union non-ressortissant d'un État membre *toutes facilités* pour obtenir un visa.

63. En ce qui concerne l'entrée sur le territoire, il est effectivement difficile en pratique, au vu de la configuration actuelle du SIS et du réseau Sirene, d'obtenir avec l'urgence requise des renseignements sur les raisons de l'inscription dans le SIS. À cet égard s'applique toutefois la relation de règle générale à exception de la directive 64/221: tant qu'une menace pour la sécurité publique et l'ordre public ne peut être démontrée, l'entrée sur le territoire doit en principe être accordée.

64. Cela ressort notamment de l'article 5, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive 64/221, selon lequel un étranger est admis à demeurer *provisoirement* sur le territoire de l'État membre dans lequel il désire entrer jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur son premier titre de séjour. Le membre de la famille d'un citoyen de l'Union a donc le droit de demeurer dans l'État membre, même s'il n'a pas encore été établi si sa présence constitue ou non une menace pour la sécurité publique et l'ordre public. Par conséquent, l'État membre doit respecter en premier lieu le principe fondamental de la libre circulation des personnes. Il doit accepter un risque éventuel — mais non suffisamment prouvé — pour la sécurité publique et l'ordre public, ainsi que les difficultés liées à un éloignement de l'intéressé de son territoire éventuellement

34 — Point 2.2.1, sous a).

35 — Toutes deux citées dans note 10.

ordonné ultérieurement³⁶. Une telle possibilité est, en outre, ouverte par les articles 5, paragraphe 2, et 16 de la CAAS, selon lesquels, en cas d'inscription dans le SIS, les États membres *peuvent* au moins autoriser l'entrée sur leur propre territoire. En cas de doute, ces prescriptions devraient, conformément aux dispositions de la directive 64/221, être interprétées dans le sens de *doivent* autoriser.

65. En résumé, le statut particulier des étrangers qui bénéficient de la protection du droit communautaire exige que l'utilisateur du SIS consultant les informations ne refuse pas tout simplement l'entrée sur le territoire ou la délivrance d'un visa pour cause d'inscription dans le SIS, comme pour un étranger «habituel». Il doit au contraire constater au préalable lui-même que la personne concernée constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Dans ces conditions, le droit communautaire oblige non seulement l'État membre signalant, mais aussi celui qui *consulte* le SIS, à un traitement *différencié* des étrangers inscrits, car ceux-ci n'ont justement pas tous la même position juridique. Les autorités espagnoles n'ont pourtant pas tenu compte du fait que les deux étrangers en cause en l'espèce sont, en leur qualité de membres de

la famille de citoyens de l'Union, bénéficiaires du droit communautaire.

66. Le Royaume d'Espagne a donc manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1^{er}, 2 et 3 de la directive 64/221 en refusant la délivrance d'un visa ainsi que l'entrée sur le territoire espagnol à deux étrangers mariés avec des citoyennes de l'Union, car les étrangers en question étaient signalés dans le SIS aux fins de non-admission, sans avoir au préalable constaté si la présence de ces personnes sur le territoire espagnol constituait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

2) Le grief relatif à la motivation insuffisante

36 — Il ressort *a contrario* de l'arrêt du 9 novembre 2000, *Yiadom* (C-357/98, Rec. p. I-9265, point 41), que ce séjour provisoire ne devrait en tout état de cause pas justifier de (nouveaux) droits en vertu de l'article 9 de la directive 64/221, si les autorités compétentes ne laissent s'écouler que le temps nécessaire à un examen du cas avant de refuser l'entrée sur le territoire. Dans l'affaire *Yiadom*, un séjour de plus de sept mois a été provisoirement toléré avant que l'admission soit refusée pour des raisons qui étaient déjà connues au jour de l'entrée sur le territoire. Par conséquent, la Cour n'a plus qualifié la mesure de refus d'entrée, mais de fin du séjour.

67. Par ce grief, la Commission reproche aux autorités espagnoles de ne pas avoir indiqué, dans leurs décisions, les raisons de sécurité publique et d'ordre public pour lesquelles elles refusaient l'entrée sur leur territoire et le visa à MM. Farid et Bouchair.

68. Selon l'article 6 de la directive 64/221, les raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision concernant l'intéressé sont portées à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs intéressant la sûreté de l'État ne s'y opposent. Il ressort de la finalité de ladite directive que la communication des motifs doit être suffisamment détaillée et précise pour permettre à l'intéressé de défendre ses intérêts³⁷. Une motivation purement formelle ne satisfait pas à ces exigences.

69. En ce qui concerne M. Bouchair, la décision sur sa demande était d'emblée insuffisamment motivée. En effet, comme la Commission l'expose sans être contredite sur ce point, les autorités concernées indiquaient simplement que le demandeur ne satisfaisait pas aux conditions de l'article 5, paragraphe 1, de la CAAS, sans préciser toutefois dans *lequel* des quatre cas prévus à l'article 15 de la CAAS pour refuser un visa il se trouvait. Il aurait pu s'agir d'un problème avec les documents de voyage, de l'absence d'indications relatives à l'objet et à la durée du voyage ou aux moyens de subsistance, mais aussi de raisons de sécurité publique ou même d'un signalement aux fins de non-admission. Ne connaissant pas la raison

concrète du refus, M. Bouchair ne pouvait défendre ses intérêts.

70. En revanche, les autorités espagnoles ont justifié le refus d'entrée opposé au plaignant Farid et le rejet de sa demande ultérieure de visa en indiquant que ce dernier avait été signalé dans le SIS aux fins de non-admission par la République fédérale d'Allemagne. Cette motivation contient au moins la raison de fait pour laquelle les décisions ont été prises.

71. La Commission est malgré tout d'avis que même cette indication n'a pas satisfait aux exigences de l'article 6 de la directive 64/221.

72. En effet, cette disposition n'exige pas seulement l'indication des raisons de fait d'une décision, mais celle des *raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique* pour lesquelles l'État membre restreint la libre circulation des personnes. En outre, la motivation doit exposer de manière vérifiable les considérations imposées par la directive 64/221 — y compris celles relatives à l'opportunité de la

37 — Arrêts Rutili (cité note 15, point 39), et Adoui et Cornuaille (cité note 12, point 13). Voir également article 30 de la directive 2004/38 (voir note 4), qui reprend cette jurisprudence.

mesure³⁸. Cette obligation spécifique de motivation présuppose par conséquent qu'une mesure restreignant la libre circulation des personnes pour des raisons d'ordre public ne peut être prise qu'en connaissance de ces raisons et que ces dernières doivent donc aussi pouvoir être communiquées.

74. Comme nous l'avons déjà indiqué, le gouvernement espagnol ne peut faire valoir le droit d'invoquer le signalement pour refuser le visa sans examen complémentaire.

75. Par conséquent, il convient de conclure que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1^{er}, 2 et 6 de la directive 64/221 en ne motivant pas suffisamment le refus d'entrée opposé à M. Farid ainsi que le rejet des demandes faites par MM. Bouchair et Farid.

73. Les autorités espagnoles n'ont pas satisfait à cette condition de légalité formelle de ladite décision. En définitive, la présence d'un étranger sur le territoire d'un État membre ne constitue pas une menace *du simple fait que cette personne fait l'objet d'un signalement dans le SIS aux fins de non-admission*. Au contraire, il existait (en l'espèce) une inscription sur la base de l'article 96 de la CAAS, car M. Farid avait commis une infraction pénale. En outre, ces autorités ont déduit de cette inscription que M. Farid constituait encore une menace pour la sécurité publique et l'ordre public à la date de leurs décisions. Elles auraient dû prendre position sur ce point dans la motivation de leurs décisions.

VI — Sur les dépens

76. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu dans ce sens. La Commission a demandé à ce que le Royaume d'Espagne soit condamné aux dépens de la procédure. Le Royaume d'Espagne ayant succombé, il est condamné aux dépens de la procédure.

³⁸ — Voir arrêt Orfanopoulos et Oliveri (cité note 11, points 105 et suiv.).

VII — Conclusion

77. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons qu'il plaise à la Cour:

«1) Déclarer que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1^{er}, 2, 3 et 6 de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique

— en refusant la délivrance d'un visa ainsi que l'entrée sur le territoire espagnol à deux étrangers mariés avec des citoyennes de l'Union européenne, car les étrangers en question étaient signalés dans le système d'information Schengen aux fins de non-admission, sans avoir au préalable constaté si la présence de ces personnes sur ledit territoire constituait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société;

— en ne motivant pas suffisamment le refus d'entrée opposé à M. Farid ainsi que le rejet des demandes faites par MM. Bouchair et Farid.

2) Condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.»