



La Cour de Justice de l'UE condamne la pénalisation des personnes en séjour irrégulier en Italie

Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 28 avril 2011, Hassen El Driri, affaire C-61/11 PPU

Dans son arrêt du 28 avril 2011, la Cour de Justice de l'Union européenne répondait à une question préjudicielle posée par une Cour d'appel italienne (la Corte d'appello di Trento) au sujet d'une affaire qui opposait un immigrant en situation irrégulière, M. El Driri, à l'État italien. M. El Driri, ressortissant de pays tiers, était arrivé illégalement en Italie où il ne disposait d'aucun titre de séjour. En conséquence, il fit l'objet d'un décret d'expulsion par le préfet de Turin, puis, conformément à la législation italienne, d'un ordre d'éloignement du territoire, motivé par l'indisponibilité d'un véhicule ou d'un autre moyen de transport, le défaut de documents d'identité de M. El Driri, ainsi que par l'impossibilité d'accueillir provisoirement ce dernier dans un centre de rétention en raison d'un manque de places dans les structures prévues à cet effet. Lors d'un contrôle ultérieur, les autorités découvrirent que M. El Driri ne s'était pas conformé à l'ordre d'éloignement qui lui avait été notifié, ce qui constitue un délit au regard de la législation italienne. M. El Driri fut alors condamné à une peine de un an d'emprisonnement pour le délit consistant à demeurer illégalement sur le territoire italien, sans motif justifié, en violation d'un ordre d'éloignement édicté à son encontre. M. El Driri introduisit alors un appel devant la Corte d'appello di Trento, qui décida alors de poser à la Cour de Justice de l'Union une question préjudicielle portant sur la conformité du décret législatif n° 286/1998, du 25 juillet 1998, portant texte unique des dispositions concernant la réglementation de l'immigration et les règles relatives à la condition de l'étranger, qui prévoit l'enfermement pour une période allant de 1 à 4 ans des ressortissants étrangers en situation irrégulière qui continuent à résider sur le territoire italien après qu'un ordre d'éloignement leur ait été notifié, avec les article 15 et 16 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, dite « directive retour ». L'article 15 de la directive prévoit, d'une part, que lorsque les États membres procèdent à des mesures contraignantes à l'égard des personnes en situation irrégulière dans le but de procéder à leur éloignement (c'est-à-dire dans le but de les renvoyer là d'où ils viennent), ils doivent le faire au moyen des mesures les moins coercitives possibles et ne procéder à leur « détention » (c'est-à-dire à leur enfermement) qu'en dernier recours dans le cas où l'éloignement risque d'être compliqué par le comportement de la personne

en question. En vertu de l'article 15 de la directive « retour », cet enfermement doit être strictement encadré et limité dans le temps, avec une durée maximale de 18 mois. D'autre part, l'article 16 de cette directive exige que les personnes concernées soient placées dans un centre spécialisé et, en tout état de cause, séparées des prisonniers de droit commun.

Dans son arrêt, la Cour est commencera par constater que l'Italie n'avait pas transposé la directive « retour » dans son droit national, malgré l'obligation qui lui en était faite par le droit européen. La conséquence de cette absence de transposition de la directive entraîne la conséquence que, normalement, des particuliers tels que M. El Driri ne pourraient pas invoquer la directive devant leurs juridictions nationales. La seule exception à ce principe est ce qu'on appelle l'effet direct, qui permet à un particulier de se prévaloir des droits contenus dans une directive européenne devant ses juridictions nationales alors même que cette directive n'a pas été transposée dans son droit national. L'effet direct d'une directive est soumis à deux conditions : il faut que les dispositions de la directive en question (c'est-à-dire ses articles) soient, du point de vue de leur contenu, suffisamment inconditionnelles (c'est-à-dire que ces dispositions créent des droits pour les particuliers qui ne nécessitent pas qu'on les mette en œuvre au niveau national) et suffisamment précises. Or, la Cour déclarera pour la première fois que c'est le cas des articles 15 et 16 de la directive « retour », ce qui veut dire que, à l'avenir, les particuliers pourront invoquer ces articles à l'encontre de leur État membre alors même que celui-ci n'aurait pas transposé (ou pas transposé correctement) la directive « retour », ce qui est le cas de 14 États (Islande, Liechtenstein, Danemark, Allemagne, Irlande, Chypre, Luxembourg, Autriche, Pologne, Roumanie, Slovénie, Royaume Uni, France, Italie).

Par la suite, la Cour précisera que, bien que les États membres aient bien conservé toutes leurs compétences en matière de droit pénal, et soient donc notamment libres d'adopter des mesures pénales destinées à dissuader des ressortissants de pays tiers de demeurer illégalement sur le territoire de ces États, ce n'est pas pour autant que ce domaine du droit ne peut être affecté par le droit de l'Union. En particulier, la Cour note que, en vertu de leur devoir de coopération loyale (un devoir qui est repris à l'article 4, § 3 du TUE, 2^e et 3^e alinéa) les États membres ne sont pas autorisés à appliquer une réglementation, y compris pénale, qui risquerait de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par une directive, et risquerait par là de priver cette directive de son effet utile. En ce qui concerne la directive « retour », la Cour relèvera que, selon les termes de cette directive, elle pose comme condition à l'adoption de mesures coercitives le respect des principes de proportionnalité et d'efficacité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis. La Cour en déduira que les États membres ne pouvaient donc pas, en vue de procéder à l'éloignement forcé des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, procéder à l'enfermement de ces personnes pour la seule raison qu'elles continuent de se trouver de manière irrégulière sur le territoire de l'État après qu'un ordre de quitter le territoire national lui a été notifié et que le délai imparti dans cet ordre a expiré. En effet, selon la Cour, une telle peine risque de compromettre la réalisation de l'objectif poursuivi par ladite directive, à savoir l'instauration d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, notamment parce que le fait de condamner quelqu'un à une peine d'emprisonnement relativement longue a nécessairement pour conséquence de retarder l'exécution de la décision de retour prise à son encontre.

En conclusion, la Cour répondit à la Corte d'appello di Trento qui lui avait posé la question préjudiciale qu'elle avait le devoir de laisser inappliquées toutes les dispositions du

décret législatif n° 286/1998 susceptibles de porter atteinte aux objectifs de la directive « retour », et notamment la disposition prévoyant l'enfermement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui ne se conformeraient pas à l'ordre de quitter le territoire qui leur a été notifié. La Cour répondit donc à la question posée que la directive « retour », et notamment ses articles 15 et 16, devait être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que la réglementation italienne en cause, qui prévoit l'infliction d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier pour le seul motif que celui-ci demeure, en violation d'un ordre de quitter le territoire de cet État dans un délai déterminé, sur ledit territoire sans motif justifié.