

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

28 avril 2011^(*)

«Espace de liberté, de sécurité et de justice – Directive 2008/115/CE – Retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier – Articles 15 et 16 – Réglementation nationale prévoyant une peine d'emprisonnement pour les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en cas de refus d'obéir à un ordre de quitter le territoire d'un État membre – Compatibilité»

Dans l'affaire C-61/11 PPU,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Corte d'appello di Trento (Italie), par décision du 2 février 2011, parvenue à la Cour le 10 février 2011, dans la procédure pénale contre

Hassen El Dridi, alias Soufi Karim,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, MM. J.-J. Kasel, M. Ilešič (rapporteur), E. Levits et M. Safjan, juges,

avocat général: M. J. Mazák,

greffier: Mme A. Impellizzeri, administrateur,

vu la demande de la juridiction de renvoi du 2 février 2011, parvenue à la Cour le 10 février 2011 et complétée le 11 février 2011, de soumettre le renvoi préjudiciel à une procédure d'urgence, conformément à l'article 104 ter du règlement de procédure de la Cour,

vu la décision du 17 février 2011 de la première chambre de faire droit à ladite demande,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 mars 2011,

considérant les observations présentées:

- pour M. El Dridi, par Mes M. Pisani et L. Masera, avvocati,
- pour le gouvernement italien, par Mme G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. L. D'Ascia, avvocato dello Stato,
- pour la Commission européenne, par Mme M. Condou-Durande et M. L. Prete, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: l'italien.

l'avocat général entendu,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 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 (JO L 348, p. 98).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure engagée contre M. El Dridi, qui est condamné à une peine d'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 par le questore di Udine (chef de la police d'Udine).

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

- 3 Les deuxième, sixième, treizième, seizième et dix-septième considérants de la directive 2008/115 énoncent:

«(2) Le Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004 a recommandé la mise en place d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement basée sur des normes communes, afin que les personnes concernées soient rapatriées d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux et de leur dignité.

[...]

(6) Les États membres devraient veiller à ce que, en mettant fin au séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers, ils respectent une procédure équitable et transparente. [...]

[...]

(13) Il convient de subordonner expressément le recours à des mesures coercitives au respect des principes de proportionnalité et d'efficacité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis. [...]

[...]

(16) Le recours à la rétention aux fins d'éloignement devrait être limité et subordonné au respect du principe de proportionnalité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis. La rétention n'est justifiée que pour préparer le retour ou procéder à l'éloignement et si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas.

(17) Les ressortissants de pays tiers placés en rétention devraient être traités humainement et dignement dans le respect de leurs droits fondamentaux et conformément aux dispositions du droit national et du droit international. Sans préjudice de l'arrestation initiale opérée par les autorités chargées de l'application de la loi, régie par la législation nationale, la rétention

devrait s'effectuer en règle générale dans des centres de rétention spécialisés.»

4 L'article 1er de la directive 2008/115, intitulé «Objet», prévoit:

«La présente directive 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.»

5 L'article 2, paragraphes 1 et 2, de ladite directive dispose:

«1. La présente directive s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre.

2. Les États membres peuvent décider de ne pas appliquer la présente directive aux ressortissants de pays tiers:

[...]

b) 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.»

6 L'article 3, point 4, de la directive 2008/115 définit le terme «décision de retour», aux fins de cette directive, comme «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».

7 L'article 4, paragraphe 3, de ladite directive énonce:

«La présente directive s'applique sans préjudice du droit des États membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables pour les personnes auxquelles la présente directive s'applique, à condition que ces dispositions soient compatibles avec la présente directive.»

8 Aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de la même directive, «[l]es États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 à 5».

9 L'article 7 de la directive 2008/115, intitulé «Départ volontaire», est libellé comme suit:

«1. La décision de retour prévoit un délai approprié allant de sept à trente jours pour le départ volontaire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 et 4. Les États membres peuvent prévoir dans leur législation nationale que ce délai n'est accordé qu'à la suite d'une demande du ressortissant concerné d'un pays tiers. Dans ce cas, les États membres informent les ressortissants concernés de pays tiers de la possibilité de présenter une telle demande.

[...]

3. Certaines obligations visant à éviter le risque de fuite, comme les obligations de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière adéquate, de remettre des documents ou de demeurer en un lieu déterminé, peuvent être imposées pendant

le délai de départ volontaire.

4. S'il existe un risque de fuite, ou si une demande de séjour régulier a été rejetée comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse, ou si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, les États membres peuvent s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire ou peuvent accorder un délai inférieur à sept jours.»

10 L'article 8, paragraphes 1 et 4, de ladite directive dispose:

«1. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour exécuter la décision de retour si aucun délai n'a été accordé pour un départ volontaire conformément à l'article 7, paragraphe 4, ou si l'obligation de retour n'a pas été respectée dans le délai accordé pour le départ volontaire conformément à l'article 7.

[...]

4. Lorsque les États membres utilisent – en dernier ressort – des mesures coercitives pour procéder à l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers qui s'oppose à son éloignement, ces mesures sont proportionnées et ne comportent pas d'usage de la force allant au-delà du raisonnable. Ces mesures sont mises en œuvre comme il est prévu par la législation nationale, conformément aux droits fondamentaux et dans le respect de la dignité et de l'intégrité physique du ressortissant concerné d'un pays tiers.»

11 L'article 15 de cette même directive, figurant dans le chapitre IV de celle-ci, relatif à la rétention à des fins d'éloignement, est libellé comme suit:

«1. À moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier, les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement, en particulier lorsque:

a) il existe un risque de fuite, ou

b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement.

Toute rétention est aussi brève que possible et n'est maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise.

[...]

3. Dans chaque cas, la rétention fait l'objet d'un réexamen à intervalles raisonnables soit à la demande du ressortissant concerné d'un pays tiers, soit d'office. En cas de périodes de rétention prolongées, les réexamens font l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire.

4. Lorsqu'il apparaît qu'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement pour des considérations d'ordre juridique ou autres ou que les conditions énoncées au paragraphe 1 ne sont plus réunies, la rétention ne se justifie plus et la personne concernée est immédiatement remise en liberté.

5. La rétention est maintenue aussi longtemps que les conditions énoncées au paragraphe

1 sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien. Chaque État membre fixe une durée déterminée de rétention, qui ne peut pas dépasser six mois.

6. Les États membres ne peuvent pas prolonger la période visée au paragraphe 5, sauf pour une période déterminée n'excédant pas douze mois supplémentaires, conformément au droit national, lorsque, malgré tous leurs efforts raisonnables, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison:

- a) du manque de coopération du ressortissant concerné d'un pays tiers, ou
- b) des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires».

12 L'article 16 de la directive 2008/115, intitulé «Conditions de rétention», prévoit à son paragraphe 1:

«La rétention s'effectue en règle générale dans des centres de rétention spécialisés. Lorsqu'un État membre ne peut les placer dans un centre de rétention spécialisé et doit les placer dans un établissement pénitentiaire, les ressortissants de pays tiers placés en rétention sont séparés des prisonniers de droit commun.»

13 Aux termes de l'article 18 de la directive 2008/115, intitulé «Situations d'urgence»:

«1. Lorsqu'un nombre exceptionnellement élevé de ressortissants de pays tiers soumis à une obligation de retour fait peser une charge lourde et imprévue sur la capacité des centres de rétention d'un État membre ou sur son personnel administratif et judiciaire, l'État membre en question peut, aussi longtemps que cette situation exceptionnelle persiste, décider [...] de prendre des mesures d'urgence concernant les conditions de rétention dérogeant à celles énoncées à l'article 16, paragraphe 1, [...].

2. Lorsqu'il recourt à ce type de mesures exceptionnelles, l'État membre concerné en informe la Commission. Il informe également la Commission dès que les motifs justifiant l'application de ces mesures ont cessé d'exister.

3. Aucune disposition du présent article ne saurait être interprétée comme autorisant les États membres à déroger à l'obligation générale qui leur incombe de prendre toutes les mesures appropriées, qu'elles soient générales ou particulières, pour veiller au respect de leurs obligations découlant de la présente directive.»

14 Selon l'article 20, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2008/115, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci, à l'exception de son article 13, paragraphe 4, au plus tard le 24 décembre 2010.

15 Conformément à son article 22, ladite directive est entrée en vigueur le 13 janvier 2009.

La réglementation nationale

16 L'article 13 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 (supplément ordinaire à la GURI n° 191, du 18 août 1998), tel que

modifié par la loi n° 94, du 15 juillet 2009, portant dispositions en matière de sécurité publique (supplément ordinaire à la GURI n°170, du 24 juillet 2009, ci-après le «décret législatif n° 286/1998»), prévoit à ses paragraphes 2 et 4:

«2. L'expulsion est décidée par le préfet lorsque l'étranger:

a) est entré sur le territoire de l'État en se soustrayant aux contrôles à la frontière et n'a pas été refoulé [...];

b) est resté sur le territoire de l'État [...] sans demander le titre de séjour dans le délai imparti, sauf si ce retard est dû à un cas de force majeure, ou malgré la révocation ou l'annulation du titre de séjour, ou encore sans en demander le renouvellement alors que celui-ci était expiré depuis plus de 60 jours. [...]

[...]

4. L'expulsion est toujours exécutée par le questore avec reconduite à la frontière par les forces de l'ordre, sauf dans les cas énumérés au paragraphe 5.»

17 L'article 14 du décret législatif n° 286/1998 est libellé comme suit:

«1. Lorsqu'il n'est pas possible d'exécuter immédiatement l'expulsion par la reconduite à la frontière ou le refoulement, parce qu'il faut prêter secours à l'étranger, procéder à des contrôles supplémentaires concernant son identité ou sa nationalité, ou à l'acquisition de documents de voyage, ou en raison de l'indisponibilité du transporteur ou d'un autre moyen de transport adéquat, le questore décide la rétention de l'étranger, pendant la durée strictement nécessaire, dans le centre de rétention le plus proche parmi ceux identifiés ou constitués par décret du ministre de l'Intérieur, en accord avec les ministres de la Solidarité sociale et du Trésor, du Budget et de la Programmation économique.

[...]

5 bis. Lorsqu'il n'est pas possible de placer l'étranger dans un centre de rétention, ou lorsque le séjour dans un tel centre n'a pas permis l'exécution de l'expulsion ou du refoulement avec reconduite à la frontière, le questore ordonne à l'étranger de quitter le territoire de l'État dans un délai de cinq jours. L'ordre est écrit et indique les conséquences que le séjour illégal sur le territoire de l'État entraîne en matière de sanctions, y compris en cas de récidive. L'ordre du questore peut être accompagné de la remise à l'intéressé des documents nécessaires pour se rendre aux bureaux de la représentation diplomatique, même honoraire, de son pays en Italie, ainsi que pour rentrer dans son État d'appartenance ou, si cela n'est pas possible, dans l'État de provenance.

5 ter. L'étranger qui demeure illégalement sur le territoire de l'État, sans motif justifié, en violation de l'ordre adopté par le questore conformément au paragraphe 5 bis, est passible d'une peine d'emprisonnement de un à quatre ans si l'expulsion ou le refoulement ont été décidés à la suite de l'entrée illégale sur le territoire national [...], ou faute d'avoir demandé un permis de séjour ou d'avoir déclaré sa présence sur le territoire de l'État dans le délai prévu en l'absence de force majeure, ou si son permis de séjour a été retiré ou annulé. Une peine d'emprisonnement de six mois à un an s'applique si l'expulsion a été décidée parce que le permis de séjour a expiré depuis plus de soixante jours et si son renouvellement n'a pas été demandé, ou si la demande de titre de séjour a été rejetée [...]. En toute hypothèse, sauf si l'étranger est placé en détention, une nouvelle mesure d'expulsion avec reconduite à la

frontière par les forces de l'ordre est prise pour inexécution de l'ordre d'éloignement donné par le questore conformément au paragraphe 5 bis. En cas d'impossibilité de reconduite à la frontière, les dispositions des paragraphes 1 et 5 bis du présent article s'appliquent [...].

5 quater. L'étranger destinataire de la mesure d'expulsion visée au paragraphe 5 ter et d'un nouvel ordre d'éloignement visé au paragraphe 5 bis, qui reste irrégulièrement sur le territoire de l'État, est passible d'une peine d'emprisonnement allant de un à cinq ans. En toute hypothèse, les dispositions du paragraphe 5 ter, troisième et dernière phrases, s'appliquent.

5 quinquies. En ce qui concerne les infractions visées au paragraphe 5 ter, première phrase, et au paragraphe 5 quater, il est procédé par rito direttissimo [procédure simplifiée] et l'arrestation de l'auteur du fait est obligatoire.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 18 M. El Dridi est un ressortissant d'un pays tiers qui est entré illégalement en Italie et ne dispose pas de titre de séjour. Il a fait l'objet d'un décret d'expulsion édicté par le préfet de Turin le 8 mai 2004.
- 19 Un ordre d'éloignement du territoire national, émis le 21 mai 2010 par le questore di Udine, en application dudit décret d'expulsion, lui a été notifié le même jour. Cet ordre d'éloignement était motivé par l'indisponibilité d'un véhicule ou d'un autre moyen de transport, le défaut de documents d'identité de M. El Dridi, 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.
- 20 Lors d'un contrôle effectué le 29 septembre 2010, il s'est avéré que M. El Dridi ne s'était pas conformé audit ordre d'éloignement.
- 21 M. El Dridi a été condamné par le Tribunale di Trento, statuant à juge unique dans le cadre d'une procédure simplifiée, à une peine de un an d'emprisonnement pour le délit visé à l'article 14, paragraphe 5 ter, du décret législatif n° 286/1998.
- 22 Il a interjeté appel de cette décision devant la Corte d'appello di Trento.
- 23 Cette dernière s'interroge sur la possibilité de prononcer une sanction pénale, au cours des procédures administratives de retour d'un étranger dans son pays d'origine, en raison du non-respect des étapes de celles-ci, une telle sanction semblant contraire au principe de coopération loyale, à la nécessité d'atteindre les objectifs de la directive 2008/115 et d'assurer l'effet utile de celle-ci ainsi qu'aux principes de proportionnalité, d'adéquation et de bien-fondé de la peine.
- 24 Elle précise, à cet égard, que la sanction pénale prévue à l'article 14, paragraphe 5 ter, du décret législatif n° 286/1998 intervient postérieurement à la constatation de la violation d'une étape intermédiaire de la procédure graduelle de mise en œuvre de la décision de retour, prévue par la directive 2008/115, à savoir le non-respect du seul ordre d'éloignement. La peine d'emprisonnement pouvant aller de un à quatre ans présenterait, par ailleurs, un caractère d'extrême rigueur.
- 25 C'est dans ces conditions que la Corte d'appello di Trento a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«À la lumière du principe de coopération loyale ayant pour effet utile d'atteindre les objectifs de la directive, et des principes de proportionnalité, d'adéquation et de bien-fondé de la peine, les articles 15 et 16 de la directive 2008/115 [...] font-ils obstacle:

– à la possibilité que soit sanctionnée pénalement la violation d'une étape intermédiaire de la procédure administrative de retour, avant que celle-ci ne soit achevée, en recourant à la plus grande rigueur qui soit encore possible en matière de contrainte administrative;

– à la possibilité que soit puni d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à quatre ans le simple manque de coopération de l'intéressé à la procédure d'expulsion, et en particulier [dans] l'hypothèse du non-respect du premier ordre d'éloignement de l'autorité administrative?»

Sur la procédure d'urgence

- 26 La Corte d'appello di Trento a demandé que le présent renvoi préjudiciel soit soumis à la procédure d'urgence prévue à l'article 104 ter du règlement de procédure de la Cour.
- 27 La juridiction de renvoi a motivé cette demande en faisant valoir que M. El Dridi est détenu en vue de l'exécution de la peine à laquelle il a été condamné par le Tribunale di Trento.
- 28 La première chambre de la Cour, l'avocat général entendu, a décidé de faire droit à la demande de la juridiction de renvoi visant à soumettre le renvoi préjudiciel à la procédure d'urgence.

Sur la question préjudicielle

- 29 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 2008/115, notamment ses articles 15 et 16, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, 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.
- 30 La juridiction de renvoi se réfère, à cet égard, au principe de coopération loyale inscrit à l'article 4, paragraphe 3, TUE, ainsi qu'à l'objectif d'assurer l'effet utile du droit de l'Union.
- 31 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, aux termes de son deuxième considérant, la directive 2008/115 poursuit la mise en place d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement fondée sur des normes communes, afin que les personnes concernées soient rapatriées d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux ainsi que de leur dignité.
- 32 Ainsi qu'il résulte tant de son intitulé que de son article 1er, la directive 2008/115 établit les «normes et procédures communes» qui doivent être appliquées par chaque État membre au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Il découle de l'expression susmentionnée, mais aussi de l'économie générale de cette directive, que les États membres ne peuvent déroger auxdites normes et procédures que dans les conditions prévues par celle-ci, notamment celles fixées à son article 4.

- 33 Il s'ensuit que, si le paragraphe 3 de cet article 4 confère aux États membres la faculté d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables pour les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier que celles de la directive 2008/115, pour autant que ces dispositions sont compatibles avec celle-ci, toutefois, cette directive ne permet pas auxdits États d'appliquer des normes plus sévères dans le domaine qu'elle régit.
- 34 Il convient de relever également que la directive 2008/115 établit avec précision la procédure à appliquer par chaque État membre au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et fixe l'ordre de déroulement des différentes étapes que cette procédure comporte successivement.
- 35 Ainsi, l'article 6, paragraphe 1, de cette même directive prévoit tout d'abord, à titre principal, une obligation pour les États membres de prendre une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire.
- 36 Dans le cadre de cette étape initiale de la procédure de retour, une priorité doit être accordée, sauf exceptions, à l'exécution volontaire de l'obligation résultant de la décision de retour, l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2008/115 disposant que cette décision prévoit un délai approprié allant de sept à trente jours pour le départ volontaire.
- 37 Il résulte de l'article 7, paragraphes 3 et 4, de ladite directive que ce n'est que dans des circonstances particulières, telles que l'existence de risque de fuite, que les États membres peuvent, d'une part, imposer au destinataire d'une décision de retour l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière adéquate, de remettre des documents ou de demeurer en un lieu déterminé ou, d'autre part, prévoir un délai de départ volontaire inférieur à sept jours, voire s'abstenir d'accorder un tel délai.
- 38 Dans cette dernière hypothèse mais aussi dans une situation dans laquelle l'obligation de retour n'a pas été respectée dans le délai accordé pour le départ volontaire, il ressort de l'article 8, paragraphes 1 et 4, de la directive 2008/115 que, dans le but d'assurer l'efficacité des procédures de retour, ces dispositions imposent à l'État membre, qui a adopté une décision de retour à l'encontre d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, l'obligation de procéder à l'éloignement, en prenant toutes les mesures nécessaires, y compris, le cas échéant, des mesures coercitives, de manière proportionnée et dans le respect, notamment, des droits fondamentaux.
- 39 À cet égard, il découle du seizième considérant de ladite directive ainsi que du libellé de son article 15, paragraphe 1, que les États membres doivent procéder à l'éloignement au moyen des mesures les moins coercitives possible. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'exécution de la décision de retour sous forme d'éloignement risque, au regard d'une appréciation de chaque situation spécifique, d'être compromise par le comportement de l'intéressé que ces États peuvent procéder à la privation de liberté de ce dernier au moyen d'une rétention.
- 40 Cette privation de liberté doit, conformément à l'article 15, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 2008/115, être aussi brève que possible et n'être maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. Selon les paragraphes 3 et 4 dudit article 15, une telle privation de liberté est soumise à un réexamen à des intervalles raisonnables et il y est mis fin lorsqu'il apparaît qu'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement. Les paragraphes 5 et 6 du même article fixent la durée maximale de ladite privation à 18 mois, celle-ci constituant une limite qui s'impose à tous les États membres. Par ailleurs, l'article 16, paragraphe 1, 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.

- 41 Il résulte de ce qui précède que l'ordre de déroulement des étapes de la procédure de retour établie par la directive 2008/115 correspond à une gradation des mesures à prendre en vue de l'exécution de la décision de retour, gradation allant de la mesure qui laisse le plus de liberté à l'intéressé, à savoir l'octroi d'un délai pour son départ volontaire, à des mesures qui restreignent le plus celle-ci, à savoir la rétention dans un centre spécialisé, le respect du principe de proportionnalité devant être assuré au cours de toutes ces étapes.
- 42 Il appert que même le recours à cette dernière mesure, qui constitue la mesure restrictive de liberté la plus grave que permet ladite directive dans le cadre d'une procédure d'éloignement forcé, est strictement encadré, en application des articles 15 et 16 de ladite directive, notamment dans le but d'assurer le respect des droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers concernés.
- 43 En particulier, la durée maximale prévue à l'article 15, paragraphes 5 et 6, de la directive 2008/115 a pour objectif de limiter la privation de liberté des ressortissants de pays tiers en situation d'éloignement forcé (arrêt du 30 novembre 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, Rec. p. I-11189, point 56). La directive 2008/115 entend ainsi tenir compte tant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle le principe de proportionnalité exige que la détention d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ne se prolonge pas pendant un laps de temps déraisonnable, c'est-à-dire n'excède pas le délai nécessaire pour atteindre le but poursuivi (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêt Saadi c. Royaume-Uni du 29 janvier 2008, non encore publié au Recueil des arrêts et décisions, § 72 et 74), que du huitième des «vingt principes directeurs sur le retour forcé» adoptés le 4 mai 2005 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, auxquels la directive fait référence à son troisième considérant. Selon ce principe, toute détention préalable à l'éloignement doit être aussi brève que possible.
- 44 C'est au regard de ces considérations qu'il convient d'apprécier si les règles communes introduites par la directive 2008/115 s'opposent à une réglementation nationale telle que celle en cause dans l'affaire au principal.
- 45 À cet égard, il importe de relever, premièrement, que, ainsi qu'il résulte des informations fournies tant par la juridiction de renvoi que par le gouvernement italien dans ses observations écrites, la directive 2008/115 n'a pas été transposée dans l'ordre juridique italien.
- 46 Or, selon une jurisprudence constante, lorsqu'un État membre s'abstient de transposer une directive dans les délais ou en fait une transposition incorrecte, les particuliers sont fondés à invoquer contre cet État les dispositions de cette directive qui apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises (voir en ce sens, notamment arrêts du 26 février 1986, Marshall, 152/84, Rec. p. 723, point 46, et du 3 mars 2011, Auto Nikolovi, C-203/10, non encore publié au Recueil, point 61).
- 47 Il en va ainsi pour les articles 15 et 16 de la directive 2008/115, lesquels, ainsi qu'il résulte du point 40 du présent arrêt, sont inconditionnels et suffisamment précis pour ne pas nécessiter d'autres éléments particuliers pour permettre leur mise en œuvre par les États membres.
- 48 Par ailleurs, une personne se trouvant dans la situation de M. El Dridi relève du champ d'application personnel de la directive 2008/115, cette dernière s'appliquant, aux termes de

son article 2, paragraphe 1, aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre.

- 49 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 22 à 28 de sa prise de position, cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'article 2, paragraphe 2, sous b), de cette directive, qui permet aux États membres de décider de ne pas appliquer cette dernière 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. En effet, il ressort de la décision de renvoi que l'obligation de retour résulte, dans l'affaire au principal, d'un décret du préfet de Turin du 8 mai 2004. Par ailleurs, les sanctions pénales visées à ladite disposition ne concernent pas le non-respect du délai imparti pour le départ volontaire.
- 50 Il convient de constater, deuxièmement, que même si le décret du préfet de Turin du 8 mai 2004, en ce qu'il établit une obligation pour M. El Dridi de quitter le territoire national, relève de la notion de «décision de retour», telle que définie à l'article 3, point 4, de la directive 2008/115 et visée, notamment, aux articles 6, paragraphe 1, et 7, paragraphe 1, de celle-ci, la procédure d'éloignement prévue par la réglementation italienne en cause au principal diffère sensiblement de celle établie par cette directive.
- 51 Ainsi, tandis que cette directive impose l'octroi d'un délai pour le départ volontaire, allant de sept à trente jours, le décret législatif n° 286/1998 ne prévoit pas le recours à cette mesure.
- 52 Ensuite, s'agissant des mesures coercitives que les États membres peuvent mettre en œuvre en vertu de l'article 8, paragraphe 4, de la directive 2008/115, telles que, notamment, l'accompagnement forcé à la frontière prévu à l'article 13, paragraphe 4, du décret législatif n° 286/1998, force est de constater que dans une situation dans laquelle de telles mesures n'ont pas permis d'atteindre le résultat escompté, à savoir l'éloignement du ressortissant d'un pays tiers contre lequel elles ont été édictées, les États membres restent libres d'adopter des mesures, même de caractère pénal, permettant notamment de dissuader ces ressortissants de demeurer illégalement sur le territoire de ces États.
- 53 Il convient toutefois de relever que si, en principe, la législation pénale et les règles de la procédure pénale relèvent de la compétence des États membres, ce domaine du droit peut néanmoins être affecté par le droit de l'Union (voir en ce sens, notamment, arrêts du 11 novembre 1981, *Casati*, 203/80, Rec. p. 2595, point 27; du 2 février 1989, *Cowan*, 186/87, Rec. p. 195, point 19, et du 16 juin 1998, *Lemmens*, C-226/97, Rec. p. I-3711, point 19).
- 54 Il s'ensuit que, nonobstant la circonstance que ni l'article 63, premier alinéa, point 3, sous b), CE, disposition qui a été reprise à l'article 79, paragraphe 2, sous c), TFUE, ni la directive 2008/115, adoptée notamment sur le fondement de cette disposition du traité CE, n'excluent la compétence pénale des États membres dans le domaine de l'immigration clandestine et du séjour irrégulier, ces derniers doivent aménager leur législation dans ce domaine de manière à assurer le respect du droit de l'Union.
- 55 En particulier, lesdits États ne sauraient appliquer une réglementation, fût-elle en matière pénale, susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par une directive et, partant, de priver celle-ci de son effet utile.
- 56 En effet, aux termes respectivement des deuxième et troisième alinéas de l'article 4, paragraphe 3, TUE, les États membres, notamment, «prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des

actes des institutions de l'Union» et «s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union», y compris ceux poursuivis par les directives.

- 57 S'agissant, plus spécifiquement, de la directive 2008/115, il y a lieu de rappeler que, aux termes de son treizième considérant, elle subordonne expressément le recours à des mesures coercitives au respect des principes de proportionnalité et d'efficacité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis.
- 58 Par conséquent, les États membres ne sauraient prévoir, en vue de remédier à l'échec des mesures coercitives adoptées pour procéder à l'éloignement forcé conformément à l'article 8, paragraphe 4, de ladite directive, une peine privative de liberté, telle que celle prévue à l'article 14, paragraphe 5 ter, du décret législatif n° 286/1998, pour le seul motif qu'un ressortissant d'un pays tiers continue, après qu'un ordre de quitter le territoire national lui a été notifié et que le délai imparti dans cet ordre a expiré, de se trouver présent de manière irrégulière sur le territoire d'un État membre, mais ils doivent poursuivre leurs efforts en vue de l'exécution de la décision de retour qui continue à produire ses effets.
- 59 En effet, une telle peine, en raison notamment de ses conditions et modalités d'application, 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. En particulier, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 42 de sa prise de position, une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, est susceptible de faire échec à l'application des mesures visées à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2008/115 et de retarder l'exécution de la décision de retour.
- 60 Cela n'exclut pas la faculté pour les États membres d'adopter, dans le respect des principes de la directive 2008/115 et de son objectif, des dispositions réglant la situation dans laquelle les mesures coercitives n'ont pas permis de parvenir à l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers qui séjourne sur leur territoire de façon irrégulière.
- 61 Au regard de ce qui précède, il appartiendra à la juridiction de renvoi, chargée d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union et d'en assurer le plein effet, de laisser inappliquée toute disposition du décret législatif n° 286/1998 contraire au résultat de la directive 2008/115, notamment l'article 14, paragraphe 5 ter, de ce décret législatif (voir, en ce sens, arrêts du 9 mars 1978, *Simmenthal*, 106/77, Rec. p. 629, point 24; du 22 mai 2003, *Connect Austria*, C-462/99, Rec. p. I-5197, points 38 et 40, ainsi que du 22 juin 2010, *Melki et Abdeli*, C-188/10 et C-189/10, non encore publié au Recueil, point 43). En procédant ainsi, la juridiction de renvoi devra tenir dûment compte du principe de l'application rétroactive de la peine plus légère, lequel fait partie des traditions constitutionnelles communes aux États membres (arrêts du 3 mai 2005, *Berlusconi e.a.*, C-387/02, C-391/02 et C-403/02, Rec. p. I-3565, points 67 à 69, ainsi que du 11 mars 2008, *Jager*, C-420/06, Rec. p. I-1315, point 59).
- 62 Dès lors, il convient de répondre à la question posée que la directive 2008/115, notamment ses articles 15 et 16, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, 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.

Sur les dépens

- 63 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

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, notamment ses articles 15 et 16, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, 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.

Signatures