ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

31 janvier 2006 *

Dans l'affaire C-503/03,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 27 novembre 2003,

Commission des Communautés européennes, représentée par Mme C. O'Reilly et M. L. Escobar Guerrero, en qualité d'agents, ayant élus domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par M. M. Muñoz Pérez, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann (rapporteur), C. W. A. Timmermans, A. Rosas, J. Malenovský, présidents de chambre, MM. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, Mme R. Silva de Lapuerta, MM. K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet et M. Ilešič, juges,

avocat général: Mme J. Kokott,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 mars 2005,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en refusant le visa ainsi que l'entrée sur le territoire espagnol à deux ressortissants de pays tiers, membres de la famille de citoyens de l'Union européenne, pour le simple fait qu'ils figurent sur la liste des personnes

non admissibles du système d'information Schengen (SIS) (à l'initiative d'un État membre) et, en ne motivant pas suffisamment ces refus de visa et d'entrée, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1er à 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 (JO 1964, 56, p. 850).

Le cadre juridique

La directive 64/221

2 Aux termes de l'article 1er de la directive:

«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.

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.»

3 Selon son 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.

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

4 L'article 3 de la directive dispose:

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

[...]»

5 L'article 6 de la directive prévoit:

«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.»

L'acquis de Schengen

Les accords de Schengen

6 Les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française ont signé à Schengen (Luxembourg), le 14 juin 1985, l'accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, (JO 2000, L 239, p. 13, ci-après l'«accord de Schengen»).

7 Cet accord a été concrétisé par la signature à Schengen, le 19 juin 1990, d'une convention d'application (JO 2000, L 239, p. 19, ci-après la «CAAS»), prévoyant des mesures de coopération destinées à assurer, en compensation de la suppression des frontières intérieures, la protection de l'ensemble des territoires des parties contractantes. Le Royaume d'Espagne a adhéré à l'accord de Schengen et à la CAAS le 25 juin 1991 (JO 2000, L 239, p. 69).

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

9 Le titre II de la CAAS contient les dispositions relatives à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et à la circulation des personnes. L'article 5 de la CAAS régit l'entrée d'étrangers sur les territoires des États parties à l'accord Schengen (ci-après l'«espace Schengen»). Il dispose:

«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;

[...]

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.

[...]»

10 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, notamment, à la condition visée à l'article 5, paragraphe 1, sous d), de la CAAS. À titre dérogatoire, un visa peut toutefois être délivré, pour l'un des motifs énumérés 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.

11 Le titre IV de la CAAS est consacré au SIS. Selon l'article 92, paragraphe 1, de la CAAS, celui-ci est composé d'une partie nationale auprès de chacune des parties contractantes et d'une fonction de support technique. Il permet aux autorités nationales compétentes, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, de disposer de signalements de personnes et d'objets, à l'occasion de contrôles de frontière et de vérifications et autres contrôles de police et de douanes exercés à l'intérieur du pays conformément au droit national ainsi que, dans les cas de signalement de personnes aux fins de non-admission, en vue de la procédure de délivrance de visas et de titres de séjour et, plus généralement, de l'administration des étrangers dans le cadre de l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la CAAS.

12 L'article 96 de la CAAS réglemente le signalement aux fins de non-admission. Il stipule:

«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 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.

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.

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.»

13 L'article 94 de la CAAS concerne les données qui peuvent être inscrites dans le SIS. Selon son paragraphe 1, il appartient à l'État signalant de vérifier si l'importance du cas justifie l'intégration du signalement dans le SIS. Son paragraphe 3 énumère de manière limitative les éléments qui peuvent être intégrés. Parmi ceux-ci figurent:

«g) l'indication que les personnes concernées sont armées;

h) l'indication que les personnes concernées sont violentes;

i) le motif du signalement;

j) la conduite à tenir».

14 Selon l'article 105 de la CAAS, l'État signalant est responsable de l'exactitude, de l'actualité ainsi que de la licéité de l'intégration des données dans le SIS. Conformément à l'article 106, cet État est seul autorisé à modifier, à compléter, à rectifier ou à effacer les données qu'il a introduites. En application de l'article 112, paragraphe 1, deuxième phrase, il doit examiner la nécessité de leur conservation au plus tard trois ans après leur intégration.

15 En vertu de l'article 134 de la CAAS, les dispositions de cette convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire.

16 Les conditions d'inscription d'un étranger dans le SIS ont été définies plus précisément par la déclaration du comité exécutif institué par la CAAS, du 18 avril 1996, concernant la définition de la notion d'étranger (JO 2000, L 239, p. 458, ci-après la «déclaration du 18 avril 1996»). Aux termes de celle-ci:

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

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

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;

b) [...]

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.»

17 Par décision SCH/Com-ex (99) 5, du 28 avril 1999, le comité exécutif institué par la CAAS a adopté le manuel Sirene, concernant la mise en place et le fonctionnement d'une procédure devant permettre de transmettre, à un utilisateur ayant eu une réponse positive à une interrogation du SIS, les informations complémentaires nécessaires à son action. Dans sa version publiée à la suite de la décision 2003/19/CE du Conseil, du 14 octobre 2002, concernant la déclassification de certaines parties du manuel Sirene (JO 2003, L 8, p. 34), ce dernier prévoit, à son point 2.2.1, que le système mis en place doit permettre de répondre le plus rapidement possible aux demandes d'informations formulées par les autres parties contractantes (JO 2003, C 38, p. 1). Le délai de réponse ne doit pas être supérieur à douze heures.

Le protocole de Schengen

18 Aux termes de l'article 1er du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne par le traité d'Amsterdam (ci-après le «protocole de Schengen»), treize États membres de l'Union, dont la République fédérale d'Allemagne et le Royaume d'Espagne, ont été autorisés à instaurer entre eux une coopération renforcée dans le domaine relevant du champ d'application de l'acquis de Schengen, tel que défini à l'annexe dudit protocole. Cette coopération doit être conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union ainsi que des traités UE et CE.

19 Conformément à l'annexe du protocole de Schengen, font notamment partie de l'acquis de Schengen, l'accord de Schengen et la CAAS ainsi que les décisions du comité exécutif institué par cette dernière.

20 En vertu de l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, du protocole de Schengen, à compter de la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'acquis de Schengen s'applique immédiatement aux treize États membres visés à l'article 1er dudit protocole.

21 En application de l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, du protocole de Schengen, le Conseil a arrêté, le 20 mai 1999, la décision 1999/436/CE, 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). L'article 62, paragraphe 2, sous a), CE, a été désigné comme la base juridique de l'article 5 de la CAAS [à l'exception du paragraphe 1, sous e)] et l'article 62, paragraphe 2, sous b), CE, a été désigné comme la base juridique des articles 15 et 16

de la CAAS. Aucune base juridique n'ayant été déterminée pour les articles 92 à 119 et 134 de la CAAS ainsi que pour la déclaration du 18 avril 1996, ces dispositions sont, conformément à l'article 2, paragraphe 1, quatrième alinéa, du protocole de Schengen, considérées comme des actes fondés sur le titre VI du traité UE.

La procédure précontentieuse

22 La Commission a ouvert la procédure précontentieuse prévue à l'article 226, premier alinéa, CE, à la suite de deux plaintes émanant de ressortissants algériens, MM. Farid et Bouchair, auxquels les autorités espagnoles ont refusé l'entrée dans l'espace Schengen.

23 À l'époque du refus le concernant, M. Farid était marié avec une ressortissante espagnole et vivait 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 dans l'espace Schengen. Ce refus était motivé par le fait que M. Farid faisait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission intégré dans le SIS à la suite d'une déclaration de la République fédérale d'Allemagne. Un visa demandé le 17 septembre 1999 auprès du consulat d'Espagne à Dublin a été refusé par lettre du 17 décembre 1999 pour le même motif.

24 À l'époque du refus le concernant, M. Bouchair était également marié avec une ressortissante espagnole et vivait avec elle à Londres (Royaume-Uni). En préparation d'un voyage touristique et familial avec sa femme, M. Bouchair a demandé au consulat d'Espagne à Londres un visa d'entrée dans l'espace Schengen. Le visa demandé a été refusé le 9 mai 2000 au motif que M. Bouchair ne satisfaisait pas aux conditions prévues à l'article 5, paragraphe 1, de la CAAS. Une seconde demande a été rejetée le 19 juin 2001. Au cours de la procédure précontentieuse, il s'est avéré que le visa n'avait pas été délivré en raison de l'existence, pour ce demandeur également, d'un signalement aux fins de non-admission effectué par la République fédérale d'Allemagne.

25 Il ressort du dossier que, dans les deux cas, le motif du signalement n'était pas indiqué dans le SIS.

26 Par lettre du 23 avril 2001, la Commission a invité le Royaume d'Espagne à présenter ses observations sur les plaintes. Le gouvernement espagnol a confirmé l'exposé des faits. Il a toutefois contesté le grief selon lequel la pratique administrative reprochée serait contraire à la directive 64/221.

27 Le gouvernement espagnol ayant maintenu sa position dans sa réponse à l'avis motivé que la Commission lui a adressé le 26 juin 2002, cette dernière a introduit le présent recours.

28 Le Royaume d'Espagne conclut au rejet du recours et à la condamnation de la Commission aux dépens.

Sur le recours

Observations liminaires

29 La Commission soutient que, en refusant l'entrée sur le territoire et la délivrance d'un visa à deux ressortissants d'un État tiers, conjoints de ressortissants d'un État membre, au seul motif que ces personnes avaient fait l'objet d'un signalement dans le SIS aux fins de non-admission, le Royaume d'Espagne n'a pas respecté les exigences de la directive 64/221, telle que celle-ci a été interprétée par la Cour.

30 Le gouvernement espagnol fait valoir qu'une pratique administrative conforme aux dispositions de la CAAS ne peut être contraire au droit communautaire, puisque les dispositions de la CAAS font partie du droit communautaire depuis l'intégration, par le traité d'Amsterdam, de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union.

31 Selon ce gouvernement, la pratique des autorités espagnoles est conforme aux règles de la CAAS. Le signalement d'une personne dans le SIS aux fins de non-admission serait de la seule compétence et de la seule responsabilité de l'État signalant. En refusant l'entrée sur le territoire et la délivrance d'un visa à des personnes faisant l'objet d'un tel signalement, le Royaume d'Espagne n'aurait fait qu'exécuter ses obligations au titre des articles 5 et 15 de la CAAS.

32 Au vu de l'argumentation du gouvernement espagnol, il convient, à titre liminaire, de préciser les rapports entre la CAAS et le droit communautaire de la libre circulation des personnes.

33 En ce qui concerne la période antérieure à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union, ces rapports étaient régis par l'article 134 de la CAAS, aux termes duquel les dispositions de cette dernière n'étaient applicables que dans la mesure où elles étaient compatibles avec le droit communautaire.

34 Cette règle a été reprise par le protocole de Schengen qui, au troisième alinéa de son préambule, confirme 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. L'article 1er dudit protocole précise que la coopération renforcée dans le domaine de l'acquis de Schengen doit être conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union et dans le respect des traités. Cette disposition est l'expression particulière du principe énoncé à l'article 43, paragraphe 1, UE, selon lequel une coopération renforcée doit respecter lesdits traités et le cadre institutionnel de l'Union ainsi que l'acquis communautaire.

35 Il s'ensuit que la conformité d'une pratique administrative aux dispositions de la CAAS ne permet de justifier le comportement des autorités nationales compétentes que pour autant que l'application des dispositions en cause soit compatible avec les règles communautaires régissant la libre circulation des personnes.

36 Dans les deux cas qui font l'objet du présent recours, ainsi que le gouvernement espagnol l'a fait valoir, les autorités espagnoles ont agi conformément au mécanisme prévu par la CAAS. En effet, en vertu des articles 94, paragraphe 1, et 105 de la CAAS, l'appréciation de l'existence ou non de circonstances justifiant l'intégration du signalement d'un étranger dans le SIS relève de la compétence de l'État signalant, en l'espèce la République fédérale d'Allemagne, qui est responsable de l'exactitude, de l'actualité ainsi que de la licéité des données qu'il a introduites dans le SIS et est le seul État autorisé à les compléter, à les rectifier ou à les effacer. Les autres États contractants, pour leur part, en l'absence de circonstances exceptionnelles sans pertinence dans le cadre de la présente procédure, sont tenus, conformément aux articles 5 et 15 de la CAAS, de refuser l'entrée et la délivrance d'un visa à l'étranger qui fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission.

37 L'automaticité de ce refus est l'expression du principe de coopération entre les États contractants, qui est à la base de l'acquis de Schengen et qui est indispensable au fonctionnement d'un système de gestion intégré visant à garantir un niveau élevé et uniforme de contrôle et de surveillance aux frontières extérieures en corollaire avec le libre franchissement des frontières à l'intérieur de l'espace Schengen.

38 Toutefois, dans la mesure où l'automaticité du refus prévue aux articles 5 et 15 de la CAAS ne distingue pas selon que l'étranger concerné est ou non le conjoint d'un ressortissant d'un État membre, il convient d'examiner si le comportement des

autorités espagnoles était compatible avec les règles communautaires régissant la libre circulation des personnes, en particulier avec la directive 64/221.

Sur le premier grief

Argumentation des parties

39 La Commission reproche au Royaume d'Espagne d'avoir méconnu les dispositions de la directive 64/221 en refusant l'entrée sur son territoire et la délivrance d'un visa à deux ressortissants d'un État tiers, conjoints de ressortissants d'un État membre, au seul motif qu'ils étaient signalés dans le SIS aux fins de non-admission. Elle rappelle que, selon une jurisprudence constante, l'accès au territoire d'un État membre ne peut être refusé à un citoyen de l'Union ou à un membre de sa famille que lorsque l'intéressé représente une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (arrêts du 28 octobre 1975, Rutili, 36/75, Rec. p. 1219, point 28, et du 27 octobre 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999, point 35).

40 Le gouvernement espagnol relève que, à l'exception du cas particulier des demandes de séjour, il n'existe aucune règle dans la CAAS obligeant un État contractant à consulter l'État qui a procédé à un signalement aux fins de non-admission sur les motifs qui ont justifié l'intégration de ce signalement dans le SIS. Il souligne que, ainsi qu'il ressort de la déclaration du 18 avril 1996, les États contractants ont accepté le principe selon lequel l'inscription dans le SIS de bénéficiaires du droit communautaire ne peut être effectuée et maintenue que si elle est compatible avec le droit communautaire. Dès lors, l'existence d'une telle inscription pourrait légitimement être considérée comme l'indice d'une menace réelle et grave.

Appréciation de la Cour

41 Reconnaissant 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 CE (arrêts du 11 juillet 2002, Carpenter, C-60/00, Rec. p. I-6279, point 38, et du 25 juillet 2002, MRAX, C-459/99, Rec. p. I-6591, point 53), le législateur communautaire a largement 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 ressortissants d'États tiers, conjoints de ressortissants d'États membres. Si les États membres peuvent, lorsqu'un ressortissant d'un État membre se déplace à l'intérieur de la Communauté en vue d'exercer les droits qui lui sont conférés par ledit traité et par les dispositions prises pour son application, imposer un visa d'entrée à son conjoint, ressortissant d'un État tiers, les États membres doivent toutefois accorder à ce dernier toutes facilités pour obtenir le visa qui lui est nécessaire.

42 En l'espèce, il est constant que MM. Farid et Bouchair, ressortissants d'États tiers, tiraient de leur statut de conjoints de ressortissants d'un État membre le droit d'entrer sur le territoire des États membres ou d'obtenir un visa à cet effet.

43 Le droit des ressortissants d'un État membre et de leurs conjoints d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un autre État membre n'est cependant pas inconditionnel. Parmi les limitations prévues ou autorisées par le droit communautaire, l'article 2 de la directive 64/221 permet aux États membres d'interdire à des ressortissants des autres États membres ou à leurs conjoints ressortissants d'un État tiers l'entrée sur leur territoire pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique (voir, à propos du conjoint, arrêt MRAX, précité, points 61 et 62).

44 Le législateur communautaire a néanmoins encadré l'invocation par un État membre de telles raisons par de strictes limites. L'article 3, paragraphe 1, de la directive 64/221 indique que les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de la personne concernée. Le paragraphe 2 de cet article précise que la seule existence de condamnations pénales ne peut pas automatiquement motiver ces mesures. L'existence d'une condamnation pénale ne peut ainsi être retenue que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à cette condamnation font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public (arrêts Bouchereau, précité, point 28, et du 19 janvier 1999, Calfa, C-348/96, Rec. p. I-11, point 24).

45 La Cour a, pour sa part, toujours souligné que l'exception d'ordre public constitue une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes, devant être entendue strictement et dont la portée ne saurait être déterminée unilatéralement par les États membres (arrêts précités Rutili, point 27; Bouchereau, point 33; Calfa, point 23, ainsi que du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri, C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257, points 64 et 65).

46 En conséquence, selon une jurisprudence constante, le recours par une autorité nationale à la notion d'ordre public suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (arrêts précités Rutili, point 28; Bouchereau, point 35, ainsi que Orfanopoulos et Oliveri, point 66).

47 Il convient de souligner que, dans le cas d'un ressortissant d'un État tiers, conjoint d'un ressortissant d'un État membre, cette interprétation stricte de la notion d'ordre public permet également de protéger le droit de ce dernier au respect de sa vie familiale au sens de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (voir, en ce sens, arrêts Carpenter, précité, point 41, et du 23 septembre 2003, Akrich, C-109/01, Rec. p. I-9607, point 58).

48 Dans ces conditions, force est de constater que la notion d'ordre public au sens de l'article 2 de la directive 64/221 ne correspond pas à celle de l'article 96 de la CAAS. En effet, selon ce dernier article, un signalement dans le SIS aux fins de non-admission peut être fondé sur la menace pour l'ordre public dès lors que l'intéressé a été condamné pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an [paragraphe 2, sous a)] ou dès lors qu'il a fait l'objet d'une mesure fondée sur le non-respect d'une réglementation nationale relative à l'entrée et au séjour des étrangers (paragraphe 3). À la différence du régime prévu par la directive 64/221, telle qu'interprétée par la Cour, de telles circonstances justifient à elles seules un signalement, indépendamment de toute appréciation concrète de la menace que représente l'intéressé.

49 Or, en vertu des articles 5 et 15 de la CAAS, l'entrée dans l'espace Schengen ou la délivrance d'un visa à cet effet ne peut, en principe, être accordée à l'étranger qui est signalé aux fins de non-admission.

50 Il s'ensuit que, dans le mécanisme prévu par la CAAS, une personne relevant du champ d'application de la directive 64/221, telle que le ressortissant d'un État tiers, conjoint d'un ressortissant d'un État membre, risque de se voir privée, dans le cas d'un signalement aux fins de non-admission, de la protection prévue par ladite directive.

51 C'est pour prévenir ce risque que les États contractants se sont engagés, dans la déclaration du 18 avril 1996, à ne procéder au signalement aux fins de non-admission d'un bénéficiaire du droit communautaire que si les conditions requises par ce dernier sont remplies.

52 Cela signifie qu'un État contractant ne peut procéder au signalement d'un ressortissant d'un État tiers conjoint d'un ressortissant d'un État membre qu'après avoir constaté que la présence de cette personne constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société au sens de la directive 64/221.

53 Dans ces conditions, l'inscription dans le SIS d'un ressortissant d'un État tiers conjoint d'un ressortissant d'un État membre constitue certes un indice de l'existence d'un motif justifiant que l'entrée dans l'espace Schengen lui soit refusée. Toutefois, cet indice doit être corroboré par des informations permettant à l'État membre qui consulte le SIS de constater, avant de refuser l'entrée dans l'espace Schengen, que la présence de l'intéressé dans ledit espace constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société. Dans ce contexte, il convient de relever que l'article 94, sous i), de la CAAS autorise expressément l'indication du motif du signalement.

54 Dans les deux cas à l'origine du présent recours, les autorités espagnoles, vis-à-vis desquelles MM. Farid et Bouchair, ressortissants d'un État tiers, avaient dûment justifié de leur statut de conjoints de ressortissants d'un État membre, se sont bornées, pour refuser aux intéressés l'entrée dans l'espace Schengen, à constater l'existence, dans le SIS, de signalements aux fins de non-admission ne comportant pas l'indication de leur motif.

55 Dans une telle situation, les autorités espagnoles n'étaient pas justifiées à refuser cette entrée aux intéressés sans avoir auparavant vérifié si leur présence constituait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société.

56 Dans le cadre de cette vérification, il convient de relever que, si le principe de coopération loyale qui est à la base de l'acquis de Schengen implique que l'État qui consulte le SIS tienne dûment compte des indications fournies par l'État signalant, il implique également que ce dernier doit tenir à la disposition du premier les informations complémentaires lui permettant d'apprécier concrètement l'importance de la menace que la personne signalée est susceptible de représenter.

57 Le réseau de bureaux Sirene a précisément été mis en place afin de renseigner les autorités nationales confrontées à un problème dans l'exécution d'un signalement. Selon le point 2.2.1 du manuel Sirene, le système mis en place doit permettre de répondre le plus rapidement possible aux demandes d'informations formulées par les autres parties contractantes, le délai de réponse ne devant pas être supérieur à douze heures.

58 En tout état de cause, le délai de réponse à une demande d'informations ne saurait dépasser une durée raisonnable au regard des circonstances de l'espèce, lesquelles peuvent être appréciées différemment selon qu'il s'agit d'une demande de visa ou d'un franchissement de frontière. Dans ce dernier cas, il est impératif que les autorités nationales qui, ayant constaté qu'un ressortissant d'un État tiers, conjoint d'un ressortissant d'un État membre, a fait l'objet d'un signalement dans le SIS aux fins de non-admission, ont demandé un complément d'information à l'État signalant reçoivent de ce dernier une information rapide.

59 Au vu de l'ensemble de ces considérations, il y a lieu de constater que, en refusant l'entrée dans l'espace Schengen à M. Farid ainsi que la délivrance d'un visa aux fins d'entrer dans cet espace à MM. Farid et Bouchair, ressortissants d'un État tiers, conjoints de ressortissants d'un État membre, au seul motif qu'ils étaient signalés dans le SIS aux fins de non-admission, sans avoir au préalable vérifié si la présence de ces personnes constituait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1er à 3 de la directive 64/221.

Sur le second grief

Argumentation des parties

60 Par ce grief, la Commission reproche aux autorités espagnoles de ne pas avoir indiqué, dans leurs décisions, les raisons d'ordre public et de sécurité publique sur lesquelles elles se sont fondées pour refuser à MM. Farid et Bouchair l'entrée sur le territoire espagnol et la délivrance d'un visa.

61 Le gouvernement espagnol reprend dans sa défense les mêmes arguments qu'à l'égard du premier grief.

Appréciation de la Cour

62 S'agissant du premier grief, il a été constaté au point 59 du présent arrêt que, en refusant l'entrée dans l'espace Schengen à M. Farid ainsi que la délivrance d'un visa aux fins d'entrer dans cet espace à MM. Farid et Bouchair, ressortissants d'un État tiers, conjoints de ressortissants d'un État membre, au seul motif qu'ils étaient signalés dans le SIS aux fins de non-admission, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1er à 3 de la directive 64/221.

63 Le refus opposé par les autorités espagnoles étant le seul fait constitutif de la violation du droit communautaire alléguée par la Commission, il n'y a pas lieu de statuer sur le second grief.

Sur les dépens

64 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume d'Espagne et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

1) **En refusant l'entrée sur le territoire des États parties à l'accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé le 14 juin 1985 à Schengen, à M. Farid ainsi que la délivrance d'un visa aux fins d'entrer sur ce territoire à MM. Farid et Bouchair, ressortissants d'un État tiers, conjoints de ressortissants d'un État membre, au seul motif qu'ils étaient signalés dans le système d'information Schengen aux fins de non-admission, sans avoir au préalable vérifié si la présence de ces personnes constituait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 1er à 3 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.**

2) **Le Royaume d'Espagne est condamné aux dépens.**

Signatures