



## Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M<sup>ME</sup> ELEANOR SHARPSTON  
présentées le 4 mai 2017<sup>1</sup>

### Affaire C-18/16

**K.**  
**contre**  
**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**

[demande de décision préjudicielle formée par le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (tribunal de La Haye, siégeant à Haarlem, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Politique d’asile – Normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale – Directive 2013/33/UE – Article 9 – Placement en rétention – Article 8, paragraphe 3, sous a) et b) – Vérification de l’identité ou de la nationalité – Vérification d’éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale – Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Articles 6 et 52 – Proportionnalité »

1. Par la présente demande de décision préjudicielle, le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (tribunal de La Haye, siégeant à Haarlem, Pays-Bas) interroge la Cour de justice de l’Union européenne sur la validité de l’article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive 2013/33/UE établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale<sup>2</sup>. La juridiction de renvoi souhaite en substance savoir si ces dispositions sont compatibles avec le droit à la liberté et à la sûreté consacré à l’article 6 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne<sup>3</sup>. Cette question s’est posée dans le cadre d’un litige concernant une décision du 17 décembre 2015 ordonnant le placement en rétention aux Pays-Bas de K. (ci-après le « requérant »), demandeur d’asile interpellé et détenu à l’aéroport d’Amsterdam-Schiphol (Pays-Bas) pour avoir utilisé un faux passeport alors qu’il se rendait au Royaume-Uni.

### Le droit international

#### La convention de Genève relative au statut des réfugiés

2. L’article 31, paragraphe 1, de la convention de Genève<sup>4</sup> interdit l’application de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers (ou de leur présence sans autorisation) aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée sous la réserve qu’ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou

<sup>1</sup> Langue originale : l’anglais.

<sup>2</sup> Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (JO 2013, L 180, p. 96, ci-après la « directive “accueil” »).

<sup>3</sup> Ci-après la « Charte ».

<sup>4</sup> Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 et entrée en vigueur le 22 avril 1954 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)], telle que complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967, entré en vigueur le 4 octobre 1967 (ci-après, pris ensemble, la « convention de Genève »). Le protocole n’est pas pertinent pour répondre à la présente demande de décision préjudicielle.

présence irrégulières. L'article 31, paragraphe 2, de cette convention prévoit que les déplacements des réfugiés ne doivent pas se voir appliquer d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires. De telles restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut du réfugié dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'il ait réussi à se faire admettre ailleurs.

### **La convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

3. L'article 5, paragraphe 1, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>5</sup> garantit le droit à la liberté et à la sûreté. Ce droit est limité par un certain nombre d'exceptions également prévues à l'article 5, paragraphe 1, chacune étant « soumise à des voies légales ». La question qui se pose dans la présente affaire est de savoir s'il convient de considérer que le droit à la liberté y est limité par l'exception prévue à l'article 5, paragraphe 1, sous f), qui s'applique dans les cas d'« arrestation ou de [...] détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

4. Une ingérence dans le droit à la liberté et à la sûreté sur le fondement des exceptions énumérées à l'article 5, paragraphe 1, sous a) à f), doit, pour être légitime, également respecter les garanties prévues à l'article 5, paragraphes 2 à 5, de la CEDH. S'agissant d'un demandeur d'asile, ces garanties incluent la communication rapide d'informations sur l'arrestation, le droit d'engager dans les plus brefs délais une procédure contre le placement en rétention devant les juridictions susceptibles d'ordonner sa libération (si ce placement en rétention est illégal) et un droit à réparation en cas de violation des dispositions de l'article 5 de la CEDH<sup>6</sup>.

### **Le droit de l'Union**

#### **La Charte**

5. L'article 6 de la Charte correspond à l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH. Il prévoit que « toute personne a droit à la liberté et à la sûreté ».

6. L'article 52 de la Charte s'intitule « Portée et interprétation des droits et des principes ». Il dispose ce qui suit :

« 1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.

<sup>5</sup> Signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

<sup>6</sup> Voir, respectivement, article 5, paragraphes 2, 4 et 5. L'article 5, paragraphe 3, concerne les personnes arrêtées ou détenues dans les conditions prévues à l'article 5, paragraphe 1, sous c), lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elles ont commis une infraction ou lorsqu'il est nécessaire d'empêcher la commission d'infractions. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») a jugé que la disposition ne s'applique que dans le cadre d'une procédure pénale (voir arrêt du 31 juillet 2000, Jėčius c. Lituanie, CE:ECHR:2000:0731JUD003457897, § 50). Il ressort clairement de la décision de renvoi que le placement en rétention de K. n'avait pas trait à une procédure pénale (voir points 24 à 28 des présentes conclusions). En conséquence, ni l'article 5, paragraphe 1, sous c), ni l'article 5, paragraphe 3, de la CEDH n'ont de pertinence pour la présente procédure.

3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'[h]omme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

[...]

7. Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres. »

### **La directive 2008/115/CE**

7. La directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>7</sup> vise à prévoir un ensemble horizontal de règles, applicables à tous les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas les conditions de séjour ou de résidence dans un État membre<sup>8</sup>. Conformément à son article 1<sup>er</sup>, la 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 [de l'Union] ainsi qu'au droit international, y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme ».

8. L'article 2, paragraphe 1, prévoit que la directive « retour » s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre. L'article 3, paragraphe 1, définit le « ressortissant d'un pays tiers » comme « toute personne qui n'est ni un citoyen de l'Union au sens de [l'article 20, paragraphe 1, TFUE] ni une personne jouissant du droit [de l'Union] à la libre circulation, telle que définie à l'article 2, point 5), du code frontières Schengen»<sup>9</sup>. L'article 3, point 4), définit la « décision de retour » 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 Directive du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 (JO 2008, L 348, p. 98, ci-après la « directive "retour" »).

8 Considérant 5.

9 Les catégories de personnes jouissant du droit à la libre circulation sur le territoire de l'Union européenne au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive « retour », sont définies à l'article 2, point 5, du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1). Cet acte a abrogé et remplacé les dispositions du règlement (CE) n° 562/2006 qui constituait la version antérieure de ce code. Ces catégories incluent les citoyens de l'Union, au sens de l'article 20 TFUE, ainsi que les membres de leur famille ressortissants de pays tiers lorsque le citoyen de l'Union concerné exerce son droit à la libre circulation. Elles incluent également les ressortissants de pays tiers et les membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité, qui, en vertu d'accords conclus entre l'Union et ses États membres, d'une part, et le pays tiers concerné, d'autre part, jouissent de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union (ces pays sont la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse).

## La directive 2001/95/UE

9. La directive 2001/95/UE<sup>10</sup> établit les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale<sup>11</sup>. L'article 2, sous h), définit la demande de protection internationale comme « la demande de protection présentée à un État membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de [cette] directive et pouvant faire l'objet d'une demande séparée ».

10. L'article 4, paragraphe 1, de la directive « conditions » prévoit que les États membres peuvent considérer qu'il appartient aux demandeurs de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer une demande de protection internationale. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de cette directive, ces éléments correspondent aux déclarations du demandeur et à « tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris ceux des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalités, le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale ». Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de ladite directive, il convient de procéder à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants : les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande, les informations et documents pertinents présentés par le demandeur ainsi que son statut individuel et sa situation personnelle, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son âge<sup>12</sup>. À cet égard, le considérant 22 énonce que « des consultations avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés peuvent contenir des indications utiles pour les États membres lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur l'octroi éventuel du statut de réfugié ».

11. Les motifs d'exclusion du statut de réfugié sont énumérés à l'article 12. L'application de ces motifs a pour effet de priver le demandeur de la protection du statut de réfugié. Ils constituent dès lors une exception au droit d'asile concernant une personne qui, à défaut, relèverait du champ d'application de la protection<sup>13</sup>.

## La directive 2013/32/UE

12. Conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale<sup>14</sup>, les demandeurs doivent être autorisés à rester dans l'État membre dans l'attente de l'examen de la demande d'une telle protection.

10 Directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2001 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2001, L 337, p. 9, ci-après la « directive "conditions" »).

11 Article 1<sup>er</sup>.

12 Voir respectivement article 4, paragraphe 3, sous a), b) et c).

13 Je n'ai pas énuméré les motifs spécifiques, dès lors que seule la notion d'« exclusion du statut de réfugié » est pertinente aux fins de la présente affaire.

14 Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (JO 2013, L 180, p. 60, ci-après la « directive "procédures" »).

13. L'article 10 de cette directive soumet cet examen à certaines conditions. Celles-ci incluent la nécessité d'examiner d'abord si le demandeur remplit les conditions d'octroi du statut de réfugié et, si tel n'est pas le cas, si le demandeur remplit les conditions pour pouvoir bénéficier de la protection subsidiaire, de faire en sorte que la demande fasse l'objet d'un examen approprié, et de veiller à ce qu'un tel examen et la décision qui s'ensuit interviennent individuellement, objectivement et impartialement<sup>15</sup>.

14. Conformément à l'article 13 de ladite directive, les États membres doivent imposer aux demandeurs l'obligation de coopérer avec les autorités compétentes en vue d'établir leur identité et les autres éléments visés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive « conditions ».

15. L'article 24 de la directive « procédures » prévoit des garanties particulières pour certains demandeurs et l'article 25 couvre la situation des mineurs non accompagnés.

16. L'article 26, paragraphe 1, de cette directive fait écho à l'article 31 de la convention de Genève en ce que la règle générale est qu'il est fait interdiction aux États membres de placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un ressortissant d'un pays tiers demandant une protection internationale alors que l'examen de sa demande est pendant. Si un demandeur est placé en rétention, les motifs et conditions de son placement en rétention et les garanties offertes doivent être conformes à la directive « accueil ».

17. En vertu de l'article 33 de la directive « procédures », les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable dans certaines circonstances, y compris lorsqu'une protection internationale a déjà été accordée par un autre État membre, comme indiqué à l'article 33, paragraphe 2, sous a).

### **La directive « accueil »**

18. Les considérants de la directive « accueil » énoncent ce qui suit.

- Une politique commune dans le domaine de l'asile, incluant un régime d'asile européen commun (ci-après le « RAEC »), est un élément constitutif de l'objectif de l'Union visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection sur le territoire de l'Union<sup>16</sup>.
- Le RAEC est fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève<sup>17</sup>.
- Les États membres sont liés par les obligations qui leur incombent en vertu des instruments de droit international auxquels ils sont parties pour ce qui concerne le traitement des personnes qui relèvent du champ d'application de la directive « accueil »<sup>18</sup>.
- Le placement en rétention des demandeurs devrait respecter le principe sous-jacent selon lequel nul ne doit être placé en rétention pour le seul motif qu'il demande une protection internationale, conformément, notamment, aux obligations des États membres au regard du droit international et à l'article 31 de la convention de Genève. Les demandeurs ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles définies de manière très claire dans la présente directive et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui concerne tant la forme

<sup>15</sup> Voir, notamment, article 10, paragraphes 2 et 3, sous a).

<sup>16</sup> Considérant 2.

<sup>17</sup> Considérant 3.

<sup>18</sup> Considérant 10.

que la finalité de ce placement en rétention. Lorsqu'un demandeur est placé en rétention, il devrait bénéficier effectivement des garanties procédurales nécessaires, telles qu'un droit de recours auprès d'une autorité judiciaire nationale<sup>19</sup>.

- La notion de « toute la diligence voulue » signifie au minimum que les procédures administratives liées aux motifs du placement en rétention aient lieu le plus rapidement possible, en particulier s'agissant de l'adoption de « mesures concrètes et efficaces » de vérification des motifs de la rétention. Le placement en rétention d'un demandeur ne devrait pas se prolonger au-delà du délai raisonnablement nécessaire pour achever les procédures pertinentes<sup>20</sup>.
- En vue de mieux garantir l'intégrité physique et psychologique des demandeurs, le placement en rétention devrait être une mesure de dernier recours et ne peut être appliqué qu'après que toutes les autres mesures, non privatives de liberté, ont été dûment envisagées. Toute mesure autre que le placement en rétention doit respecter les droits humains fondamentaux des demandeurs<sup>21</sup>.
- La directive « accueil » respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, notamment par la Charte<sup>22</sup>.

19. L'article 2, sous a), de la directive « accueil » intègre la définition de la « demande de protection internationale » figurant dans la directive « conditions » et dans la directive « accueil ». L'article 2, sous b), définit le « demandeur » comme « tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement »<sup>23</sup>. L'article 2, sous h), définit la « rétention » comme « toute mesure d'isolement d'un demandeur par un État membre dans un lieu déterminé, où le demandeur est privé de sa liberté de mouvement ».

20. Conformément à son article 3, paragraphe 1, la directive « accueil » s'applique à « tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui présentent une demande de protection internationale sur le territoire d'un État membre, y compris à la frontière, dans les eaux territoriales ou les zones de transit, tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs, ainsi qu'aux membres de leur famille, s'ils sont couverts par cette demande de protection internationale conformément au droit national ».

21. Aux termes de l'article 8 de la directive « accueil » :

« 1. Les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur conformément à la [directive "procédures"] ».

2. Lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas, les États membres peuvent placer un demandeur en rétention, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées.

3. Un demandeur ne peut être placé en rétention que :

a) pour établir ou vérifier son identité ou sa nationalité ;

19 Considérant 15.

20 Considérant 16.

21 Considérant 20.

22 Considérant 35.

23 L'article 2, sous i), de la directive « conditions » et l'article 2, sous c), de la directive « procédures » utilisent également la même définition.

- b) pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur ;

[...]

Les motifs du placement en rétention sont définis par le droit national.

[...] »

22. L'article 9 de la directive « accueil » offre certaines garanties aux demandeurs placés en rétention. Ces garanties comportent les exigences suivantes :

- les demandeurs ne doivent être placés en rétention que pour une durée la plus brève possible et tant que les motifs énoncés à l'article 8, paragraphe 3, sont applicables (article 9, paragraphe 1) ;
- le placement en rétention des demandeurs doit être ordonné par écrit par les autorités compétentes et la décision de placement en rétention doit indiquer les motifs de fait et de droit sur lesquels elle est basée (article 9, paragraphe 2) ;
- les États membres doivent prévoir un contrôle juridictionnel accéléré de la légalité du placement en rétention (article 9, paragraphe 3) ;
- les demandeurs placés en rétention doivent être informés immédiatement par écrit, dans une langue qu'ils comprennent (ou dont on peut supposer qu'ils la comprennent), des motifs du placement en rétention et des procédures de recours contre de telles décisions (article 9, paragraphe 4) ;
- le placement en rétention fait l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire (article 9, paragraphe 5) ; et
- les demandeurs devraient avoir droit à l'assistance juridique et à la représentation gratuites pour introduire un recours au titre de l'article 9, paragraphe 3 (article 9, paragraphes 6 et 7).

### **Le droit néerlandais**

23. L'article 59b, paragraphe 1, sous a) et b), de la Vreemdelingenwet 2000 (loi sur les étrangers de 2000, ci-après la « Vw ») prévoit ce qui suit:

« 1. L'étranger en séjour régulier au titre de l'article 8, sous f) [...] [<sup>24</sup>], pour autant qu'il s'agisse d'une demande de délivrance d'un permis de séjour temporaire (asile), peut être placé en rétention par [le ministre de la Sécurité et de la Justice] si :

- a) la rétention est nécessaire pour établir l'identité ou la nationalité de l'étranger ;
- b) la rétention est nécessaire pour recueillir des données nécessaires à l'appréciation d'une demande de permis de séjour temporaire [...], en particulier s'il y a risque de fuite ;

<sup>24</sup> Je crois comprendre à partir de la décision de renvoi qu'en vertu de l'article 8, sous f), de la Vw, un ressortissant d'un pays tiers qui introduit une demande d'asile est considéré comme étant en séjour régulier aux Pays-Bas dans l'attente d'une décision sur sa demande de permis de séjour et que, sur le fondement de sa demande (ou d'une décision de justice), son expulsion doit être différée jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'asile.

[...]

2. La rétention au titre du paragraphe 1, sous a) [ou] b), n'excède pas quatre semaines [...]. »

### **Les faits, la procédure et la question préjudicielle**

24. La procédure au principal concerne K., un ressortissant iranien. Il est arrivé à l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol le 30 novembre 2015 par un vol en provenance de Vienne (Autriche). Il avait l'intention de poursuivre le même jour son trajet aérien vers Édimbourg (Royaume-Uni). Des vérifications effectuées lors du contrôle des passeports avant son embarquement sur le vol à destination d'Édimbourg ont fait naître des soupçons quant au fait qu'il utilisait un faux passeport. Un contrôle plus approfondi a confirmé que son passeport était faux.

25. Il a été placé en détention pendant qu'une procédure pénale a été instruite à son encontre concernant le faux passeport présenté aux autorités néerlandaises. La juridiction de renvoi indique que rien ne suggère qu'il aurait été placé en détention pour empêcher son entrée illégale aux Pays-Bas. Au contraire, la détention initiale avait trait à son arrestation du fait de soupçons de commission d'une infraction pénale (ou d'infractions pénales). La nature exacte de la (des) charge(s) retenue(s) contre lui ne figure pas dans la décision de renvoi. Néanmoins, la juridiction de renvoi expose que la procédure pénale reposait sur les éléments suivants : entrée illégale aux Pays-Bas, absence ou insuffisance de coopération en vue de la détermination de ses identité et nationalité, absence de démonstration d'une bonne raison l'ayant conduit à se défaire de ses documents de voyage et d'identité, et utilisation de documents faux ou falsifiés. Ces raisons sont qualifiées de « motifs graves ». Les « motifs sans gravité » suivants relatifs au requérant sont également cités : non-respect d'une ou plusieurs autres obligations au titre du chapitre 4 du Vreemdelingenbesluit 2000 (arrêté sur les étrangers de 2000), absence de domicile fixe, absence de moyens de subsistance suffisants et soupçons d'infraction ou condamnation pour en avoir commis une.

26. Alors qu'il se trouvait en détention, le requérant a fait savoir qu'il avait l'intention de demander l'asile aux Pays-Bas parce qu'il craignait pour sa vie en Iran. D'après lui, cette demande a été faite le 9 décembre 2015.

27. Le 15 décembre 2015, la juridiction pénale nationale a déclaré irrecevables les poursuites engagées à l'encontre du requérant. Il semble que, en conséquence, les autorités compétentes ont décidé de ne pas le poursuivre<sup>25</sup>. Par ordre de « remise en liberté immédiate » du 16 décembre 2015, le procureur a ordonné sa remise en liberté. Le 17 décembre, le requérant a introduit une demande d'asile formelle. Le même jour, il a été placé en rétention au titre de l'article 59b, paragraphe 1, sous a) et b), de la Vw (ci-après la « décision de rétention »).

28. *Premièrement*, la décision de rétention reposait sur le fondement que la rétention était nécessaire pour établir l'identité ou la nationalité du requérant<sup>26</sup> et, *deuxièmement*, elle s'imposait pour obtenir les éléments nécessaires à l'appréciation de sa demande d'asile. Il a en particulier été considéré qu'il existait un risque que le requérant prenne la fuite<sup>27</sup>.

25 Il découle de mes propres recherches fondées sur le dossier national qu'il a été conclu à l'« irrecevabilité » au motif que le requérant avait demandé le statut de réfugié. Les autorités néerlandaises l'ont par conséquent considéré comme faisant l'objet de la protection conférée par la convention de Genève, en particulier en vertu de son article 31.

26 Article 59b, paragraphe 1, sous a), de la Vw.

27 Article 59b, paragraphe 1, sous b), de la Vw.

29. Le 17 décembre 2015, le requérant a introduit un recours contre la décision de rétention et a simultanément demandé une indemnisation. Il soutient que, au regard de l'arrêt de la Cour dans l'affaire N.<sup>28</sup>, sa rétention était contraire à l'article 5 de la CEDH, que les dispositions de l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil » sont contraires à cette règle et qu'elles contreviennent également à l'article 6 de la Charte.

30. La juridiction de renvoi formule les observations suivantes. Premièrement, le requérant ne fait pas l'objet d'une décision de retour. Deuxièmement, l'article 9, paragraphe 1, de la directive « procédures » énonce la règle de base selon laquelle un demandeur (au sens de cette directive) doit être autorisé à rester dans l'État membre concerné jusqu'à ce qu'une décision ait été prise sur sa demande de protection internationale. Une telle personne ne saurait donc être considérée comme étant en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre au sens de la directive « retour ». Troisièmement, aussi bien la directive « procédures » que le droit national semblent exclure l'expulsion d'un demandeur dans de telles circonstances. Quatrièmement, cette position est confirmée par la décision de la Cour EDH interprétant l'article 5, paragraphe 1, sous f), dans l'affaire Nabil et autres c. Hongrie<sup>29</sup>. Cinquièmement, une rétention fondée sur les motifs indiqués à l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil » (ci-après les « dispositions en cause ») semblerait ne pas avoir pour objectif l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers. La juridiction de renvoi estime que la situation décrite serait incompatible avec l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la CEDH. Elle considère dès lors qu'il est nécessaire d'examiner la validité de l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de cette directive.

31. La juridiction de renvoi admet qu'il découle de l'arrêt Foto-Frost<sup>30</sup> que les juridictions nationales n'ont pas le pouvoir de déclarer invalides les actes des institutions de l'Union. Elle a en conséquence posé à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive "accueil" est-il conforme à l'article 6 de la Charte :

- 1) dans une situation où un ressortissant d'un pays tiers a été placé en rétention au titre de l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive "accueil" et a le droit, en vertu de l'article 9 de la [directive "procédures"], de rester dans un État membre jusqu'à ce que sa demande d'asile ait fait l'objet d'une décision en première instance, et
- 2) compte tenu des explications relatives à la Charte selon lesquelles les limitations qui peuvent légitimement être apportées aux droits prévus à l'article 6 ne peuvent excéder les limites permises par la CEDH dans le libellé même de l'article 5, paragraphe 1, sous f), et de l'interprétation donnée par la Cour européenne des droits de l'homme à cette dernière disposition, notamment dans [l'arrêt Nabil], selon laquelle la rétention d'un demandeur d'asile est contraire à la disposition précitée de la CEDH si cette rétention n'a pas été imposée à des fins d'éloignement ? »

32. Des observations écrites ont été présentées par le Royaume de Belgique, la République d'Estonie, l'Irlande et le Royaume des Pays-Bas, ainsi que par le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et la Commission européenne. Aucune audience n'a été demandée ni tenue.

28 Arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

29 Cour EDH, 22 septembre 2015 (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612, ci-après l'« arrêt Nabil »).

30 Arrêt du 22 octobre 1987 (314/85, EU:C:1987:452, points 15 et 16).

## Appréciation

### Sur la recevabilité

33. Le Parlement estime que la question de la juridiction de renvoi est irrecevable. Il soutient que la question posée et les motifs qui la sous-tendent sont, en substance, identiques aux problèmes soulevés par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) dans l'affaire N.<sup>31</sup> En substance, le requérant avait, dans cette affaire, fait l'objet d'une décision de retour, ce qui n'est pas le cas du requérant dans la présente affaire. Le Parlement soutient que les éléments exposés dans la décision de renvoi dans la présente affaire ne sont pas pertinents pour déterminer si les dispositions en cause sont conformes à la Charte.

34. Je ne partage pas le point de vue du Parlement, et ce pour les raisons suivantes.

35. Premièrement, il est de jurisprudence constante que, lorsqu'une juridiction nationale a des doutes quant à la validité d'un acte de l'Union, il lui incombe de saisir la Cour d'une procédure de renvoi préjudiciel<sup>32</sup>. Deuxièmement, lorsqu'une question sur la validité d'un acte de l'Union est soulevée devant une juridiction nationale, c'est à cette juridiction de juger si une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement et, partant, de demander à la Cour de statuer sur cette question. En conséquence, dès lors que les questions posées par le juge national portent sur la validité d'une règle de droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer. Il n'est possible pour la Cour de refuser de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale que lorsque, notamment, il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité du droit de l'Union, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou lorsque le problème est de nature hypothétique<sup>33</sup>.

36. Troisièmement, la juridiction de renvoi expose dans le premier point de sa décision de renvoi concernant les « motifs » de la demande de décision préjudicielle que, si les dispositions en cause sont invalides, la rétention du requérant est dépourvue de toute base légale de sorte que son recours doit aboutir. La solution du présent litige a également une incidence directe sur sa demande d'indemnisation pour cause de rétention illégale alléguée. Il est par conséquent évident que la validité des dispositions en cause a une incidence directe sur la procédure devant la juridiction nationale.

37. Quatrièmement, l'article 6, paragraphe 3, TUE confirme que les droits fondamentaux consacrés par la CEDH font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. À cet égard, les explications relatives à la Charte précisent que les droits prévus à l'article 6 de la Charte correspondent à ceux qui sont garantis par l'article 5 de la CEDH<sup>34</sup>. Dès lors, si les dispositions en cause sont incompatibles avec la Charte vue à travers le prisme de la CEDH, elles ne sauraient être valides et la rétention du requérant, fondée sur les règles nationales transposant l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil », ne saurait être légale.

38. Cinquièmement, la juridiction de renvoi demande en substance une décision préjudicielle au motif qu'elle interprète l'arrêt rendu par la Cour EDH dans l'affaire Nabil en ce sens que la rétention de personnes (dont les demandeurs d'asile) n'est justifiée qu'aussi longtemps qu'une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. La juridiction de renvoi estime que l'article 9, paragraphe 1, de la directive « procédures » s'oppose à l'éloignement d'un demandeur d'asile pendant la période au

31 Arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

32 Arrêt du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, points 30 et 31).

33 Arrêt du 12 juillet 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, points 28 et 29 ainsi que jurisprudence citée).

34 Article 6, paragraphe 1, TUE et article 52, paragraphe 7, de la Charte. Voir également explications relatives à la Charte (JO 2007, C 303, p. 17, ci-après les « explications »).

cours de laquelle sa demande de protection internationale est pendante. Elle relève que le requérant ne fait pas l'objet d'une décision de retour au sens de la directive « retour ». La juridiction de renvoi indique que sa rétention au titre des dispositions en cause n'est pas fondée sur des motifs liés à son éloignement du territoire de l'Union.

39. Étant donné que les droits prévus à l'article 6 de la Charte sont également ceux qui sont garantis par l'article 5 de la CEDH et qu'en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, ils ont le même sens et la même portée<sup>35</sup>, je considère qu'il est nécessaire d'examiner la décision de la Cour EDH dans l'affaire Nabil afin d'apprécier si cette affaire a des incidences sur l'interprétation et la validité de l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil ». La réponse de la Cour sera déterminante pour la question, qui se trouve au cœur de la présente affaire, de la légalité de la rétention du requérant. À l'évidence, la question posée par la juridiction de renvoi n'est pas non plus hypothétique. Il s'ensuit que la demande de décision préjudicielle est recevable.

### Observations préliminaires

40. Comme le précise l'article 78, paragraphe 1, TFUE, la politique commune en matière d'asile doit être conforme à la convention de Genève et aux autres traités pertinents. Conformément à l'article 78, paragraphe 2, sous c) et f), TFUE, le législateur de l'Union est habilité à adopter les mesures relatives à ce système, lesquelles comportent notamment « des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ».

41. L'article 31 de la convention de Genève interdit l'application de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés arrivant du territoire où leur vie ou leur liberté étaient menacées. Ce principe s'applique lorsque des réfugiés entrent ou sont présents sans autorisation, pour autant que les personnes concernées se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières. Les principes directeurs du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) relatifs à la détention<sup>\*36</sup> énoncent que « dans un contexte migratoire, la détention en soi n'est pas prohibée par le droit international, pas plus que le droit à la liberté de la personne n'est absolu ». Ces principes directeurs énoncent les principes généraux suivants : dans ce contexte, la détention i) doit être conforme à la loi et autorisée par elle ; ii) ne doit pas être arbitraire et doit être fondée sur une évaluation de la situation particulière de la personne concernée ; iii) doit être utilisée en tant que mesure exceptionnelle et ne peut être justifiée que dans un but légitime, y compris pour une vérification préliminaire d'identité et pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale et qui ne pourraient pas être obtenus en l'absence de détention, et iv) être proportionnée<sup>37</sup>.

42. La Cour s'est référée à une version antérieure de ces principes directeurs dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire N<sup>38</sup>. Dans cette affaire, le requérant avait cependant été placé en rétention au titre de l'article 8, paragraphe 3, sous e), de la directive « accueil » (pour des motifs de protection de la sécurité nationale et de l'ordre public). Il avait fait l'objet d'une décision de retour (à savoir une

<sup>35</sup> Explication ad article 6 – Droit à la liberté et à la sûreté, p. 19 des explications.

\* Ndt : le terme « détention » est utilisé ici au sens de « rétention » dès lors qu'il vise des demandeurs d'asile ayant introduit une demande de protection internationale et non des personnes qui font l'objet d'une procédure pénale.

<sup>36</sup> *Principes directeurs – Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, publié par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (2012).

<sup>37</sup> Voir également rapport de l'assemblée générale des Nations unies du groupe de travail sur la détention arbitraire publié le 4 mai 2015, « Ligne directrice 21. Mesures spécifiques au bénéfice des non-nationaux, y compris les migrants, qu'ils soient en situation régulière ou non, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les apatrides ».

<sup>38</sup> Principes directeurs du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, du 26 février 1999.

injonction de quitter l'Union) et d'une interdiction d'entrée d'une durée de dix ans qui avait été émise à la suite du rejet d'une précédente demande d'asile. Ces mesures avaient été imposées conformément à la réglementation nationale transposant la directive « retour »<sup>39</sup>. N. était en effet placé en rétention au moment où la Cour a été saisie de l'affaire dans le cadre d'un renvoi préjudiciel.

43. Les circonstances dans lesquelles se trouve le requérant sont très différentes. Il n'est pas contesté que sa rétention constituait une privation de liberté<sup>40</sup>. Cependant, elle se fondait sur l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil ». La juridiction de renvoi ne suggère pas que des mesures au titre de la directive « retour » aient été prises dans son cas. Il ne fait pas l'objet d'une injonction de quitter le territoire de l'Union ni d'une interdiction d'entrée, et une telle mesure n'est donc pas tenue en suspens dans l'attente du résultat de sa demande de protection internationale.

44. Cela étant dit, je considère que la Cour devrait appliquer à la présente affaire la même méthode que celle qu'elle a adoptée dans l'affaire N. L'appréciation devrait donc être opérée au regard uniquement des droits fondamentaux garantis par la Charte<sup>41</sup>.

### **Sur la validité au regard de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte**

45. Toutes les parties ayant présenté des observations écrites à la Cour (au nombre desquelles ne figurait cependant pas le requérant) conviennent que la validité de l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil » ne fait pas de doute.

46. Je suis du même avis.

47. Aux termes de la décision de renvoi, le requérant a au départ été détenu parce qu'il était soupçonné d'avoir commis une infraction pénale. Le considérant 17 de la directive « accueil » énonce que les motifs du placement en rétention prévus à l'article 8, paragraphe 3, sont sans préjudice d'autres motifs de détention tels que la détention dans le cadre de procédures pénales. Donc, la détention initiale du requérant par les autorités néerlandaises au motif qu'il était soupçonné d'avoir commis une infraction pénale (présenter un faux passeport) n'est pas en cause dans la présente procédure.

48. Après la constatation de l'irrecevabilité des poursuites, le requérant a été placé en rétention dans le contexte de sa demande d'asile. Il est constant que son isolement constituait une rétention au sens de la directive « accueil »<sup>42</sup>. Le Royaume des Pays-Bas a indiqué deux motifs de placement en rétention du requérant : premièrement, déterminer son identité et/ou sa nationalité et, deuxièmement, établir les éléments nécessaires à l'appréciation de sa demande eu égard à l'existence d'un risque de fuite.

49. Le droit fondamental à la liberté garanti à l'article 6 de la Charte a le même sens qu'à l'article 5 de la CEDH, même si cette dernière disposition ne fait pas partie de l'acquis de l'Union<sup>43</sup>. Les « limitations qui peuvent légitimement être apportées à l'exercice des droits consacrés à la première de ces dispositions ne peuvent excéder celles autorisées par la CEDH »<sup>44</sup>. Il existe un principe général d'interprétation selon lequel un acte de l'Union doit être interprété, dans la mesure du possible, d'une manière qui ne remet pas en cause sa validité et en conformité avec l'ensemble du droit primaire et, notamment, avec les dispositions de la Charte<sup>45</sup>.

39 Compte tenu de la demande d'asile pendante de J. N., son éloignement des Pays-Bas était tenu en suspens conformément au droit national et à l'article 9 de la directive « procédures ».

40 Cour EDH, 23 février 2012, *Creangă c. Roumanie* (CE:ECHR:2012:0223JUD002922603, § 92).

41 Arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 46).

42 Voir article 2, sous h), de la directive « accueil ».

43 Arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 45 et jurisprudence citée).

44 Arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 47).

45 Arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 48 et jurisprudence citée).

50. Dans la mesure où l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), permet aux États membres de placer les demandeurs d'asile en rétention, ces dispositions autorisent une limitation de l'exercice du droit à la liberté consacré à l'article 6 de la Charte<sup>46</sup>. Cette limitation procède d'une directive (un acte législatif de l'Union). Elle est dès lors prévue par la loi au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte<sup>47</sup>.

51. Les dispositions en cause sont-elles compatibles avec le droit à la liberté prévu à l'article 6 de la Charte ?

52. À mon sens, la réponse est « oui ».

53. Premièrement, l'article 8, paragraphe 1, de la directive « accueil » énonce le principe de base selon lequel il est interdit aux États membres de placer des personnes en rétention au seul motif qu'elles ont introduit une demande de protection internationale<sup>48</sup>. Deuxièmement, la directive « accueil » considère le placement en rétention comme une « mesure particulièrement drastique prise à l'encontre d'un demandeur de protection internationale »<sup>49</sup>, laquelle ne peut être adoptée que dans des « circonstances exceptionnelles définies de manière très claire »<sup>50</sup>. Troisièmement, conformément à l'article 8, paragraphe 2, la rétention est admissible dans des circonstances déterminées : i) lorsque cela s'avère nécessaire ; ii) sur la base d'une appréciation au cas par cas, et iii) si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. Quatrièmement, un demandeur ne peut être placé en rétention que pour l'un des motifs énumérés à l'article 8, paragraphe 3. Chaque motif répond à un besoin spécifique et revêt un caractère autonome<sup>51</sup>.

54. Ces conditions strictes sont également soumises à l'exigence de définition des motifs du placement en rétention par le droit national et de respect des garanties offertes aux demandeurs placés en rétention<sup>52</sup>. Ces garanties incluent la condition que, si un demandeur est placé en rétention, il doit l'être pour une durée la plus brève possible et que sa liberté ne peut être restreinte que tant que les motifs énoncés à l'article 8, paragraphe 3, sont applicables (article 9, paragraphe 1).

55. Les termes mêmes de l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil » ne sont, en tant que tels, pas contraires au droit à la liberté consacré à l'article 6 de la Charte<sup>53</sup>.

56. Il découle de l'article 78 TFUE que l'établissement et le bon fonctionnement du RAEC sont un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union.

57. Il est alors nécessaire d'examiner si l'ingérence dans le droit à la liberté permise par les dispositions en cause dépasse les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause. Il en est ainsi parce que les inconvénients causés par celle-ci ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés<sup>54</sup>.

58. Les éléments du RAEC incluent la mise en place d'un statut uniforme pour les personnes pouvant bénéficier de la protection internationale, fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève<sup>55</sup>. Le régime repose sur l'idée que les États membres doivent appliquer des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin d'une telle protection<sup>56</sup>.

46 Voir, par analogie [s'agissant de l'article 8, paragraphe 3, sous e)], arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 49).

47 Voir, par analogie [s'agissant de l'article 8, paragraphe 3, sous e)], arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, points 50 et 51).

48 Voir également article 9 de la directive « procédures ».

49 Voir ma prise de position dans l'affaire N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:85, point 113). Voir également considérant 20 de la directive « accueil ».

50 Voir considérant 15 de la directive « accueil ».

51 Arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 59).

52 Voir article 8, paragraphe 3, *in fine* et article 9 de la directive « accueil ».

53 Voir, par analogie, arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 52).

54 Voir arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 54 et jurisprudence citée).

55 Voir article 1<sup>er</sup> de la directive « conditions » et considérant 3 de la directive « accueil ».

56 Article 4 de la directive « conditions ».

59. S'agissant de l'article 8, paragraphe 3, sous a), de la directive « accueil », établir ou vérifier l'identité ou la nationalité d'un demandeur revêt une importance essentielle pour déterminer s'il remplit les conditions pour obtenir le statut de réfugié. Il est nécessaire, aux fins de l'application de la définition de la notion de « réfugié » figurant à l'article 2, sous d), de la directive « conditions », de déterminer si un demandeur « craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et [...] ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, [ou est un] apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner ». La nationalité d'un demandeur est un critère important qui est pris en considération dans le cadre de l'évaluation opérée au titre de l'article 4, paragraphe 3, de cette directive. Des informations concernant la situation du demandeur dans le pays d'origine sont précisément le genre de détails que les États membres pourraient chercher à vérifier auprès d'organisations telles que le HCR<sup>57</sup>. Or, de telles demandes d'informations ne sauraient être formulées que si la nationalité du demandeur (ou sa qualité d'apatride) est connue.

60. En outre, il est également nécessaire que les États membres examinent l'éventualité que la personne concernée ne mérite pas la protection internationale parce qu'elle est exclue du statut de réfugié en vertu de l'article 12 de la directive « conditions ». Une telle vérification ne saurait avoir lieu que si l'identité de la personne a été préalablement établie.

61. D'une manière plus générale, l'identité du demandeur est un élément déterminant dans le cadre du RAEC et revêt une pertinence particulière s'agissant du fonctionnement de ce qu'on appelle le « système de Dublin »<sup>58</sup>. Ce système prévoit une procédure de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers. À défaut d'information sur l'identité du demandeur, il serait impossible pour les États membres d'appliquer dans un cas particulier les critères de détermination de l'État membre responsable prévus par le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31).

62. L'identité est également importante afin de déterminer si une demande est irrecevable en application de l'article 33 de la directive « procédures ». Une demande d'asile serait rejetée conformément à l'article 33, paragraphe 2, sous a), de cette directive si une protection internationale avait déjà été accordée par un autre État membre.

63. Enfin, l'identité d'un demandeur revêt également de l'importance s'agissant de la question de savoir s'il y a lieu d'appliquer des garanties procédurales spéciales conformément à l'article 24 de la directive « procédures » ou en cas de mineurs non accompagnés (article 25 de cette directive).

64. Étant donné ces caractéristiques systémiques du RAEC, il me semble que le placement en rétention d'un demandeur pour vérifier son identité ou sa nationalité sur le fondement de l'article 8, paragraphe 3, sous a), de la directive « accueil » peut, dans un cas de figure donné, constituer une mesure appropriée.

<sup>57</sup> Voir considérant 22 de la directive « conditions ».

<sup>58</sup> Le « système de Dublin » fait notamment référence aux dispositions du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31). L'article 28 de ce règlement vise spécifiquement le placement en rétention des demandeurs à des fins de transfert. Cette disposition n'est toutefois pas pertinente dans la présente affaire.

65. L'article 8, paragraphe 3, sous b), de la directive « accueil » porte sur la détermination des « éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention ». Je rappelle à cet égard que l'article 4, paragraphe 1, de la directive « conditions » prévoit qu'aux fins de l'évaluation des faits et circonstances relatifs à une demande de protection internationale, les États membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande. Dans de nombreux cas, c'est le demandeur lui-même qui constitue la source principale d'information, dès lors que l'évaluation par l'État membre repose principalement sur le récit que fait le demandeur de son histoire, lequel peut être vérifié par référence à d'autres sources<sup>59</sup>. Les États membres sont tenus d'examiner toutes les demandes de protection internationale individuellement, objectivement et impartialement<sup>60</sup>. Ce faisant, les États membres doivent également vérifier la crédibilité du récit d'un demandeur<sup>61</sup>.

66. Ainsi, si une personne demande l'asile en se fondant sur la crainte d'une persécution en raison de ses opinions politiques, les autorités des États membres sont tenues de vérifier de telles affirmations conformément à la directive « conditions » et à la directive « procédures ». L'article 13 de cette dernière directive impose en effet également aux demandeurs une obligation de coopérer avec les autorités compétentes en vue d'établir leur identité et les autres éléments visés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive « conditions ».

67. Si un demandeur ne coopère pas avec les autorités compétentes et a fortiori s'il refuse de se rendre disponible pour un entretien ou s'il s'enfuit, cette évaluation ne saurait avoir lieu.

68. Je considère par conséquent que, pour atteindre l'objectif général du RAEC consistant à appliquer des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin d'une protection internationale et pour les distinguer de demandeurs qui ne réunissent pas les conditions pour prétendre à une telle protection, l'article 8, paragraphe 3, sous b), de la directive « accueil » constitue une mesure appropriée.

69. La Cour a souligné que, eu égard à l'importance du droit à la liberté consacré à l'article 6 de la Charte et à la gravité de l'ingérence que constitue une telle mesure de rétention dans ce droit, les limitations de l'exercice de celui-ci doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire<sup>62</sup>.

70. Les deux dispositions en cause sont soumises au respect d'un ensemble de conditions ayant pour objectif d'encadrer strictement le recours à chaque mesure<sup>63</sup>.

71. Les dispositions de l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil » constituent chacune des motifs autonomes de rétention. J'examine par conséquent chacune d'elles séparément pour vérifier si elles satisfont au critère de nécessité.

72. Dès lors que les demandeurs d'asile fuient une persécution, on peut s'attendre à ce qu'un nombre important d'entre eux voyagent avec de faux documents ou des documents incomplets. Il découle implicitement des termes de l'article 8, paragraphe 3, sous a), lus conjointement avec l'article 8, paragraphes 1 et 2 de la directive « accueil », que le placement en rétention d'un demandeur fondé sur ce motif n'a lieu que s'il ne communique pas son identité ou sa nationalité, ou si les autorités compétentes n'acceptent pas son récit. Tout demandeur ne saurait être placé en rétention pour

<sup>59</sup> Article 4 de la directive « conditions ».

<sup>60</sup> Article 10, paragraphe 2 et paragraphe 3, sous a), de la directive « procédures ».

<sup>61</sup> Voir, notamment, arrêt du 2 décembre 2014, A e.a. (C-148/13 à C-150/13, EU:C:2014:2406, points 55 et suiv.).

<sup>62</sup> Arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 56 et jurisprudence citée).

<sup>63</sup> Voir, par analogie [s'agissant de l'article 8, paragraphe 3, sous e)], arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 57).

vérifier son identité ou sa nationalité. En outre, l'article 8, paragraphe 3, sous a), doit être appliqué en se référant aux objectifs de cette directive. Ceux-ci incluent les principes de proportionnalité et de nécessité ainsi que l'objectif que le délai nécessaire à la vérification des motifs de la rétention soit aussi court que possible<sup>64</sup>.

73. L'article 8, paragraphe 3, sous b), de la directive « accueil » se limite expressément aux cas où les informations fournies à l'appui de la demande « ne pourraient pas être [obtenues] sans un placement en rétention ». Les termes utilisés indiquent donc que le législateur a entendu mettre en évidence que les États membres ne sauraient faire un usage arbitraire de ce motif. Cette limitation est soulignée par les termes « en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur ». De même, les objectifs énoncés aux considérants 15 et 16 confirment que cette disposition ne doit être utilisée que lorsque cela s'avère strictement nécessaire.

74. En outre, les garanties légales prévues à l'article 8, paragraphes 1 et 2, reflètent l'une et l'autre la recommandation [Rec (2003)5] du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et les principes directeurs du HCR relatifs à la détention en vertu desquels le placement en rétention doit être réservé aux cas exceptionnels.

75. Il convient également de rappeler que la directive « accueil » doit être lue conjointement avec les exigences procédurales prévues par la directive « procédures ». L'article 26 de cette dernière interdit le placement en rétention au seul motif que la personne concernée est un demandeur. Le contexte plus large du RAEC montre aussi clairement que les dispositions relatives au placement en rétention prévues à l'article 8, paragraphe 3, de la directive « accueil » ont vocation à s'appliquer à des cas exceptionnels et non en tant que règle générale.

76. La genèse de la directive « accueil » confirme que la question de la rétention a été considérée par référence aux régimes et objectifs généraux du RAEC et que cette mesure n'est admissible que si elle est compatible avec les droits fondamentaux et si elle est nécessaire et proportionnée<sup>65</sup>.

77. Enfin, il me semble que les dispositions en cause réalisent un juste équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt général d'assurer le bon fonctionnement d'un RAEC octroyant une protection internationale aux ressortissants de pays tiers qui réunissent les critères, rejetant les demandes qui n'y satisfont pas, et qu'elles permettent aux États membres d'utiliser leurs ressources limitées pour respecter leurs obligations internationales, y compris les exigences du droit de l'Union qui ont évolué en fonction des principes énoncés dans la convention de Genève et dans la CEDH<sup>66</sup>.

### **Sur la validité au regard de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte**

78. Comme je l'ai indiqué au point 49 des présentes conclusions, l'article 6 de la Charte correspond à l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH<sup>67</sup>. Conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, le sens et la portée du droit à la liberté et à la sûreté garanti à l'article 6 de la Charte sont donc les mêmes que ceux prévus par la CEDH<sup>68</sup>. La Cour doit par conséquent tenir compte de l'article 5 de la CEDH tel qu'interprété par la Cour EDH pour examiner la validité des dispositions en cause au regard de l'article 6 de la Charte.

<sup>64</sup> Voir, respectivement, considérants 15 et 16 de la directive « accueil ».

<sup>65</sup> Voir proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, présentée par la Commission, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres [COM(2008) 815 final, p. 6 et 8] ; voir également considérant 35 de la directive « accueil ».

<sup>66</sup> Voir, par analogie, arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 68).

<sup>67</sup> Voir point 5 des présentes conclusions.

<sup>68</sup> Voir points 49 et 50 des présentes conclusions.

79. L'article 5 de la CEDH a donné lieu à une abondante jurisprudence de cette juridiction. Le droit à la liberté et à la sûreté garanti par cette disposition n'est pas absolu. Il est soumis à une liste exhaustive de motifs admissibles sur le fondement desquels une personne peut être privée de sa liberté<sup>69</sup>. L'article 5, paragraphe 1, sous f), a été décrit comme étant le motif permettant aux États de placer en rétention « un étranger » (ou un ressortissant de pays tiers) dans le cadre de l'exercice de fonctions liées à l'immigration ou à l'asile. Ce motif particulier se subdivise en deux parties. Premièrement, la rétention peut être autorisée pour empêcher une entrée irrégulière dans un territoire. Secondement, un ressortissant d'un pays tiers peut être placé en rétention en vue de son expulsion ou de son extradition.

80. Compte tenu des faits exposés dans la décision de renvoi, il me semble qu'il est nécessaire d'examiner la validité des dispositions en cause au regard de la seule première partie de l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la CEDH.

81. La Cour EDH a interprété cette partie pour la première fois dans l'arrêt Saadi<sup>70</sup>. Elle a rappelé que « sous réserve de leurs obligations en vertu de la Convention, les États jouissent du “droit indéniable de contrôler souverainement l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire” [...] La faculté pour les États de placer en détention des candidats à l'immigration ayant sollicité – par le biais d'une demande d'asile ou non – l'autorisation d'entrer dans le pays est un corollaire indispensable de ce droit. [Il est évident que] la détention d'immigrés potentiels, notamment de demandeurs d'asile, peut se concilier avec l'article 5, paragraphe 1, sous f) [de la CEDH] »<sup>71</sup>.

82. La Cour EDH de poursuivre en indiquant que « tant qu'un État n'a pas “autorisé” l'entrée sur son territoire, celle-ci est “irrégulière”, et que la détention d'un individu souhaitant entrer dans le pays mais ayant pour cela besoin d'une autorisation dont il ne dispose pas encore peut viser – sans que la formule soit dénaturée – à “empêcher [l'intéressé] de pénétrer irrégulièrement”. La grande chambre rejette l'idée que, si un demandeur d'asile se présente de lui-même aux services de l'immigration, cela signifie qu'il cherche à pénétrer “régulièrement” dans le pays, avec cette conséquence que la détention ne peut se justifier sous l'angle de la première partie de l'article 5, paragraphe 1, sous f) [de la CEDH]. Lire celle-ci comme autorisant uniquement la détention d'une personne dont il est établi qu'elle tente de se soustraire aux restrictions à l'entrée reviendrait à interpréter de manière trop étroite les termes de la disposition ainsi que le pouvoir de l'État d'exercer l'indéniable droit de contrôle évoqué plus haut»<sup>72</sup>. La Cour EDH a considéré que pareille interprétation cadrerait mal avec la conclusion n° 44 du Comité exécutif du programme du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, les principes directeurs du HCR et la recommandation [Rec (2003)5] du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>73</sup>. Ces textes admettent la détention de demandeurs d'asile dans certaines circonstances afin de procéder à des contrôles d'identité ou d'établir les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale.

83. Il s'ensuit que la première partie de l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la CEDH a vocation à s'appliquer en tant qu'exception à la règle générale garantissant la liberté des demandeurs d'asile qui ne font pas l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire de l'Union. En principe, il n'est pas incompatible avec cette disposition ni, partant, avec l'article 6 de la Charte de placer en rétention un demandeur d'asile au moment où il tente d'entrer sur le territoire de l'Union pour établir ou vérifier son identité [article 8, paragraphe 3, sous a), de la directive « accueil »]. De même, il n'est pas

69 Voir arrêt Nabil, § 26.

70 Cour EDH, 29 janvier 2008, Saadi c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903).

71 Cour EDH, 29 janvier 2008, Saadi c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 64).

72 Cour EDH, 29 janvier 2008, Saadi c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 65).

73 Cour EDH, 29 janvier 2008, Saadi c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 34, 35 et 37).

incompatible avec cette disposition de placer en rétention un demandeur pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande qui ne pourraient pas être obtenus sans le placer en rétention, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite [article 8, paragraphe 3, sous b), de la directive « accueil »].

84. Concernant la possibilité de fuite d'un demandeur, il me semble qu'il n'est pas impératif de démontrer que le placement en rétention est nécessaire pour empêcher la fuite de la personne<sup>74</sup>. Ce qui importe, c'est que la mesure soit prise pour permettre aux autorités compétentes de s'acquitter de leurs fonctions, conformément à l'article 4 de la directive « conditions » et à l'article 10 de la directive « procédures », afin d'évaluer la demande de protection internationale et qu'il existe un *risque potentiel* de fuite du demandeur à défaut d'une telle mesure.

85. La Cour EDH a cependant jugé à plusieurs reprises que « toute privation de liberté doit non seulement relever de l'une des exceptions prévues [à l'article 5, paragraphe 1, sous a) à f)], mais aussi être "régulière" ». À cet égard, la CEDH « renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et consacre l'obligation d'en observer les normes de fond comme de procédure »<sup>75</sup>.

86. Un placement en rétention au titre de l'article 5, paragraphe 1, sous f), ne saurait être compatible avec la CEDH s'il est arbitraire<sup>76</sup>. Il n'existe pas de définition globale de ce qui pourrait constituer une attitude arbitraire de la part des autorités. Une idée clé appliquée dans le cadre d'un examen au cas par cas consiste à s'interroger sur le point de savoir si, même si le placement en rétention est parfaitement conforme à la législation nationale, il y a eu un élément de mauvaise foi ou de tromperie de la part des autorités<sup>77</sup>. Lorsqu'un demandeur d'asile est placé en rétention, celle-ci « doit être étroitement liée au but consistant à l'empêcher de pénétrer irrégulièrement sur le territoire ». La Cour EDH a aussi indiqué que le lieu et les conditions de détention doivent être appropriés, car « une telle mesure s'applique non pas à des auteurs d'infractions pénales mais à des étrangers qui, craignant souvent pour leur vie, fuient leur propre pays ». La durée de la détention ne doit donc pas excéder le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi<sup>78</sup>.

87. Il découle de mon examen de l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil » au regard de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, que je considère le recours au placement en rétention comme étant le cas échéant une restriction proportionnée du droit à la liberté dans les circonstances prévues par ces dispositions. Cette analyse vaut également aux fins de l'application de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte<sup>79</sup>.

88. J'ajoute que les restrictions prévues à l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil » doivent également être lues à la lumière de son article 9, qui reflète les garanties offertes aux demandeurs par l'article 5, paragraphes 2 à 5, de la CEDH. Celles-ci comprennent la communication, dans le plus court délai, des raisons de l'arrestation, un contrôle juridictionnel accéléré de l'arrestation ou de la détention, le droit d'introduire un recours afin de contester la légalité de la détention et un droit à réparation pour cause d'arrestation ou de détention abusives. L'article 9 de la directive « accueil » prévoit des garanties correspondantes, en particulier aux paragraphes 1 à 5. Comme je l'ai indiqué dans ma prise de position dans l'affaire N., même s'il n'existe pas, dans cette directive, de disposition équivalente à l'article 5, paragraphe 5, de la CEDH, elle « laisse [néanmoins] toute la marge nécessaire aux États membres afin de se conformer à l'exigence de prévoir un droit à réparation »<sup>80</sup>.

74 Voir, par analogie, Cour EDH, 15 novembre 1996, Chahal c. Royaume-Uni (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, § 112).

75 Cour EDH, 29 janvier 2008, Saadi c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 67).

76 Cour EDH, 29 janvier 2008, Saadi c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 67).

77 Cour EDH, 29 janvier 2008, Saadi c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 69 à 73).

78 Cour EDH, 29 janvier 2008, Saadi c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 74).

79 Voir points 57 à 77 des présentes conclusions.

80 Voir ma prise de position dans l'affaire N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:85, point 136).

89. Ainsi, les restrictions au droit à la liberté prévues à l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive « accueil », lues conjointement avec les garanties offertes aux demandeurs placés en rétention, permettent d'assurer que le droit à la liberté, qui a été qualifié comme revêtant « une très grande importance dans une "société démocratique" »<sup>81</sup>, soit appliqué conformément aussi bien au sens qu'à l'esprit de l'article 5 de la CEDH.

90. Enfin, j'entends observer que la juridiction de renvoi formule sa question par référence à l'arrêt de la Cour EDH dans l'affaire Nabil. Dans cette affaire, les demandeurs d'asile avaient fait l'objet aussi bien d'une mesure d'éloignement de Hongrie que d'une interdiction d'entrée. L'une et l'autre mesures avaient été prises avant qu'ils n'introduisent des demandes d'asile. L'examen des cas des demandeurs visait à déterminer si le recours à la rétention était compatible avec le droit à la liberté au regard de la deuxième partie de l'article 5, paragraphe 1, sous f) (rétention concernant une personne contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours)<sup>82</sup>.

91. La demande d'asile du requérant, étant toujours en cours d'examen et à défaut d'information dans la décision de renvoi indiquant qu'une quelconque mesure ait été prise à son égard au titre de la directive « retour », rien ne permet de suggérer qu'il ferait pour le moment l'objet « d'une procédure d'expulsion ou d'extradition ». Il se trouve dès lors dans une situation très différente de celle des requérants dans l'affaire Nabil. Dans ces conditions, et au regard de l'exposé des faits communiqué par la juridiction de renvoi, sa situation ne saurait relever de la deuxième partie de l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la CEDH. Par conséquent, l'interprétation de cette disposition par la Cour EDH dans l'affaire Nabil est sans incidence sur l'appréciation de la validité de l'article 8, paragraphe 3, sous a), de la directive « accueil » dans la présente affaire.

92. J'ajoute à toutes fins utiles que, compte tenu du fait que la Cour a jugé dans l'affaire N. qu'il ne découle pas nécessairement de l'arrêt Nabil que l'existence d'une procédure d'asile en cours implique que la rétention d'une personne ayant introduit une telle demande n'est plus mise en œuvre « en vue d'une expulsion », la situation est en tout état de cause plus nuancée que ce que laisse entendre la juridiction de renvoi<sup>83</sup>.

## Conclusion

93. À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de déclarer que :

L'examen de la question posée par le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (tribunal de La Haye, siégeant à Haarlem, Pays-Bas) à la Cour de justice de l'Union européenne n'a révélé aucun élément de nature à mettre en cause la validité de l'article 8, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale au regard de l'article 6 et de l'article 52, paragraphes 1 et 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

81 Voir Cour EDH, 29 mars 2010, Medvedev e.a. c. France (CE:ECHR:2010:0329JUD000339403, § 76).

82 Arrêt Nabil, § 28 et 38, et suiv..

83 La seule exigence est qu'une mesure ait été prise en vue d'une expulsion ou d'une extradition (arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, points 79 et 80). Cette position est confirmée par la jurisprudence de la Cour EDH (voir, notamment, Cour EDH, 23 octobre 2008, Soldatenko c. Ukraine, CE:CEDH:2008:1023JUD000244007, § 109). Cette juridiction a également jugé qu'une détention peut être justifiée au titre de la deuxième partie de l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la CEDH même en l'absence de demande formelle ou de décret d'extradition (voir décision de la Commission européenne des droits de l'homme, 9 décembre 1980, X. c. Suisse, CE:ECHR:1980:1209DEC000901280).