



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

17 juillet 2014*

«Espace de liberté, de sécurité et de justice — Directive 2008/115/CE — Normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier — Article 16, paragraphe 1 — Rétention à des fins d'éloignement — Rétention dans un établissement pénitentiaire — Impossibilité de placer les ressortissants de pays tiers dans un centre de rétention spécialisé — Absence d'un tel centre dans le Land où le ressortissant d'un pays tiers est retenu»

Dans les affaires jointes C-473/13 et C-514/13,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Bundesgerichtshof et le Landgericht München I (Allemagne), par décisions des 11 juillet et 26 septembre 2013, parvenues à la Cour respectivement les 3 septembre et 8 octobre 2013, dans les procédures

Adala Bero

contre

Regierungspräsidium Kassel (C-473/13),

et

Ettayebi Bouzalmate

contre

Kreisverwaltung Kleve (C-514/13),

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, M. A. Tizzano, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. T. von Danwitz, A. Borg Barthet et M. Safjan, présidents de chambre, MM. A. Rosas, G. Arestis (rapporteur), J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda et S. Rodin, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 avril 2014,

* Langue de procédure: l'allemand.

considérant les observations présentées:

- pour M^{me} Bero, par M^e P. Fahlbusch, Rechtsanwalt,
 - pour M. Bouzalmate, par M^{es} G. Meyer et H. Habbe, Rechtsanwälte,
 - pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze, en qualité d'agent,
 - pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. de Ree, M. Bulterman et H. Stergiou, en qualité d'agents,
 - pour le gouvernement suédois, par M. L. Swedenborg et M^{me} A. Falk, en qualité d'agents,
 - pour le gouvernement suisse, par M. D. Klingele, en qualité d'agent,
 - pour la Commission européenne, par M. G. Wils et M^{me} M. Condou-Durande, en qualité d'agents,
- ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 avril 2014,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348, p. 98).
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant, d'une part, M^{me} Bero au Regierungspräsidium Kassel (conseil régional de la ville de Cassel) et, d'autre part, M. Bouzalmate au Kreisverwaltung Kleve (circonscription de la ville de Clèves), au sujet de la légalité des décisions de placement en rétention à des fins d'éloignement prises à leur encontre.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Les considérants 2, 6, 16 et 17 de la directive 2008/115 disposent:
 - «(2) Le Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004 a recommandé la mise en place d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement basée sur des normes communes, afin que les personnes concernées soient rapatriées d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux et de leur dignité.
- [...]
- (6) Les États membres devraient veiller à ce que, en mettant fin au séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers, ils respectent une procédure équitable et transparente. Conformément aux principes généraux du droit de l'Union européenne, les décisions prises en vertu de la présente directive devraient l'être au cas par cas et tenir compte de critères objectifs, ce qui implique que l'on prenne en considération d'autres facteurs que le simple fait du séjour irrégulier. [...]

[...]

- (16) Le recours à la rétention aux fins d'éloignement devrait être limité et subordonné au respect du principe de proportionnalité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis. La rétention n'est justifiée que pour préparer le retour ou procéder à l'éloignement et si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas.
- (17) Les ressortissants de pays tiers placés en rétention devraient être traités humainement et dignement dans le respect de leurs droits fondamentaux et conformément aux dispositions du droit national et du droit international. Sans préjudice de l'arrestation initiale opérée par les autorités chargées de l'application de la loi, régie par la législation nationale, la rétention devrait s'effectuer en règle générale dans des centres de rétention spécialisés.»

4 L'article 1^{er} de ladite directive, intitulé «Objet», prévoit:

«La présente directive fixe les normes et procédures communes à appliquer dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, conformément aux droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire ainsi qu'au droit international, y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme.»

5 En vertu de l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2008/115, celle-ci s'applique sans préjudice du droit des États membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables pour les personnes auxquelles cette directive s'applique, à condition que ces dispositions soient compatibles avec ladite directive.

6 L'article 15 de la même directive, intitulé «Rétention», dispose:

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

- a) il existe un risque de fuite, ou
- b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement.

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

[...]

5. La rétention est maintenue aussi longtemps que les conditions énoncées au paragraphe 1 sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse être mené à bien. Chaque État membre fixe une durée déterminée de rétention, qui ne peut pas dépasser six mois.

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

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

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

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

Le droit allemand

- 8 L'article 62a, paragraphe 1, de la loi relative au séjour, au travail et à l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), du 30 juillet 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), telle que modifiée (BGBl. 2011 I, p. 2258), qui transpose l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115, dispose:

«La rétention à des fins d'éloignement s'effectue en règle générale dans des centres de rétention spécialisés. Lorsqu'un Land ne dispose pas d'un centre de rétention spécialisé, la rétention peut s'effectuer dans d'autres établissements pénitentiaires de ce Land; dans un tel cas, les personnes retenues dans l'attente de leur éloignement doivent être séparées des autres prisonniers. [...]»

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

Affaire C-473/13

- 9 M^{me} Bero, qui, selon la juridiction de renvoi, est probablement de nationalité syrienne, a formé une demande d'asile en Allemagne. Cette demande ayant été refusée, le service des étrangers a demandé son éloignement du territoire allemand à l'Amtsgericht Frankfurt am Main. Cette juridiction a ordonné, le 6 janvier 2011, que M^{me} Bero soit placée en rétention à des fins de cet éloignement jusqu'au 17 février 2011. Le recours introduit par celle-ci contre cette décision a été rejeté par le Landgericht Frankfurt am Main.
- 10 Étant donné que, en Allemagne, il incombe aux Länder d'exécuter les mesures de rétention à des fins d'éloignement, le Land de Hesse a placé M^{me} Bero dans le centre pénitentiaire de Francfort, qui est un établissement pénitentiaire ordinaire. À cet égard, la juridiction de renvoi précise que, contrairement à la situation existante dans d'autres Länder de cet État membre, il n'y a pas de centre de rétention spécialisé, au sens de la directive 2008/115, dans le Land de Hesse.
- 11 Le 2 février 2011, M^{me} Bero a été remise en liberté à la suite d'une requête présentée à la commission des cas de rigueur excessive du Land de Hesse. Par son pourvoi devant la juridiction de renvoi, elle entend faire constater qu'elle a été lésée dans ses droits du fait de la décision de l'Amtsgericht Frankfurt am Main de la placer en rétention et du rejet de l'appel subséquent par le Landgericht Frankfurt am Main.
- 12 Selon le Bundesgerichtshof, l'issue du litige dont il est saisi dépend de l'interprétation de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115.
- 13 C'est, dès lors, dans ces conditions que le Bundesgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Résulte-t-il de l'article 16, paragraphe 1, de la directive [2008/115] qu'un État membre est tenu, en règle générale, de retenir une personne à des fins d'éloignement dans un centre de rétention spécialisé, y compris dans l'hypothèse où de tels centres n'existent que dans une partie des États fédérés dudit État membre mais non dans d'autres?»

Affaire C-514/13

- 14 M. Bouzalmate, qui est un ressortissant marocain, est entré illégalement en Allemagne le 24 septembre 2010 et a demandé, le 8 octobre de cette même année, l'octroi du statut de réfugié.
- 15 Par décision du 12 janvier 2012, devenue définitive et exécutoire le 25 janvier 2012, le Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Office fédéral de la migration et des réfugiés) a rejeté cette demande et a enjoint à l'intéressé de quitter le territoire allemand dans la semaine suivant la notification de cette décision, sous peine d'être reconduit vers son pays d'origine. Le 2 mars 2012, la ville de Geldern (circonscription de Clèves), à laquelle M. Bouzalmate a été confié, a considéré que celui-ci avait quitté la ville sans nouvelle adresse connue.
- 16 M. Bouzalmate a été arrêté le 25 mars 2013 et, le 9 avril de cette année, l'Amtsgericht München l'a condamné pour séjour irrégulier à une peine privative de liberté de cinq mois avec sursis. Après avoir été remis en liberté à la suite de sa détention provisoire, l'intéressé ne s'est présenté ni devant le service des étrangers du Landratsamt Kleve (services administratifs de la circonscription de Clèves) ni devant une quelconque autre autorité.
- 17 Le 13 juillet 2013, M. Bouzalmate a été de nouveau arrêté à Munich et, par décision du 26 juillet de cette année, l'Amtsgericht München a ordonné que celui-ci soit placé en rétention, dans l'attente de son éloignement, pour une durée maximale de dix semaines à compter du 14 juillet 2013, c'est-à-dire jusqu'au 21 septembre 2013 au plus tard.
- 18 À la suite d'une tentative de suicide, le 12 septembre 2013, M. Bouzalmate a été placé dans une clinique psychiatrique. Compte tenu de cette situation, le service des étrangers du Landratsamt Kleve a annulé la date prévue pour l'éloignement de M. Bouzalmate, à savoir le 16 septembre 2013.
- 19 Le traitement psychiatrique de M. Bouzalmate ayant pris fin le 20 septembre 2013, l'Amtsgericht München, saisi d'une nouvelle demande du Landratsamt Kleve, a, par décision du même jour, ordonné que M. Bouzalmate reste en rétention dans un quartier spécifique de l'établissement pénitentiaire de Munich, consacré aux personnes se trouvant dans la même situation, jusqu'à ce que son éloignement puisse avoir lieu, et ce jusqu'au 19 octobre 2013 au plus tard.
- 20 M. Bouzalmate a introduit, devant le Landgericht München I, un recours contre ladite décision de l'Amtsgericht München.
- 21 S'interrogeant sur la question relative au placement des personnes visées par la directive 2008/115 dans des centres de rétention spécialisés, prévu à l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115, le Landgericht München I a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:
- «Résulte-t-il de l'article 16, paragraphe 1, de la directive [2008/115] qu'un État membre est tenu, en règle générale, de retenir une personne à des fins d'éloignement dans un centre de rétention spécialisé, y compris lorsque de tels centres n'existent que dans une partie de la structure fédérale de l'État, mais non dans celle dans laquelle la rétention doit être exercée conformément aux dispositions régissant la structure fédérale dudit État?»
- 22 À la demande de la juridiction de renvoi, la chambre désignée a examiné la nécessité de soumettre cette affaire à la procédure préjudicielle d'urgence prévue à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour. Ladite chambre a décidé, l'avocat général entendu, de ne pas faire droit à cette demande.
- 23 Par décision du président de la Cour du 22 octobre 2013, les affaires C-473/13 et C-514/13 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

Sur les questions préjudicielles

- 24 Par leurs questions, les juridictions de renvoi demandent, en substance, si l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115 doit être interprété en ce sens qu'un État membre est tenu, en règle générale, de placer en rétention à des fins d'éloignement les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un centre de rétention spécialisé de cet État, alors même que ledit État membre a une structure fédérale et que l'État fédéré compétent pour décider et exécuter un tel placement en vertu du droit national n'a pas de tel centre de rétention.
- 25 Il y a lieu d'emblée de relever que la première phrase de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115 pose le principe selon lequel la rétention à des fins d'éloignement de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier s'effectue dans des centres de rétention spécialisés. La seconde phrase de cette disposition prévoit une dérogation à ce principe, qui, en tant que telle, doit être interprétée de manière stricte (voir, en ce sens, arrêt Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, point 86).
- 26 Comme l'a relevé le gouvernement allemand, cette seconde phrase de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115 n'est pas formulée de manière identique dans toutes les versions linguistiques. En effet, cette disposition stipule, dans sa version en langue allemande, que «lorsqu'un État membre ne dispose pas de centres de rétention spécialisés et lorsque le placement doit être fait dans un établissement pénitentiaire, les ressortissants de pays tiers placés en rétention sont séparés des prisonniers de droit commun». Dans les autres versions linguistiques, ladite disposition se réfère non pas à l'inexistence de centres de rétention spécialisés, mais à la circonstance qu'un État membre «ne peut» pas placer lesdits ressortissants dans de tels centres.
- 27 Selon ce même gouvernement, ces dernières versions linguistiques de la seconde phrase de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115 laissent une plus large marge d'appréciation aux autorités nationales que celle résultant de la version en langue allemande, de sorte que l'impossibilité de placer les ressortissants de pays tiers concernés dans des centres de rétention spécialisés pourrait également être liée à la circonstance que dans l'État fédéré d'un État membre, responsable en vertu du droit interne de la mise en œuvre de la mesure de rétention, il n'existerait pas de centres de rétention spécialisés.
- 28 À cet égard, il convient de constater que l'obligation, prévue à la première phrase de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115, d'effectuer la rétention en règle générale dans des centres de rétention spécialisés s'impose aux États membres en tant que tels, et non pas aux États membres en fonction de leur structure administrative ou constitutionnelle respective.
- 29 Les autorités nationales chargées de l'application de la législation nationale transposant l'article 16 de la directive 2008/115 doivent par conséquent être en mesure d'effectuer la rétention dans des centres de rétention spécialisés.
- 30 Ainsi, si l'application de la législation nationale transposant la directive 2008/115 est confiée dans un État membre à des autorités relevant d'un État fédéré, la circonstance que, dans certains États fédérés, les autorités compétentes disposent de la possibilité de procéder à de tels placements ne saurait constituer une transposition suffisante de la directive 2008/115 par l'État membre concerné si les autorités compétentes d'autres États fédérés de ce même État membre étaient dépourvues de cette possibilité.
- 31 Cette interprétation de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115 n'implique cependant pas qu'un État membre qui, comme la République fédérale d'Allemagne, a une structure fédérale soit obligé de créer des centres de rétention spécialisés dans chaque État fédéré. Toutefois, il doit être garanti, notamment en vertu d'accords de coopération administrative, que les autorités compétentes d'un État fédéré ne disposant pas de tels centres puissent placer les ressortissants de pays tiers en attente d'éloignement dans des centres de rétention spécialisés situés dans d'autres États fédérés.

- 32 Dans ces conditions, il convient de répondre aux questions préjudicielles posées que l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115 doit être interprété en ce sens qu'un État membre est tenu, en règle générale, de placer en rétention à des fins d'éloignement les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un centre de rétention spécialisé de cet État, alors même que ledit État membre a une structure fédérale et que l'État fédéré compétent pour décider et exécuter un tel placement en vertu du droit national n'a pas de tel centre de rétention.

Sur les dépens

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

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

L'article 16, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, doit être interprété en ce sens qu'un État membre est tenu, en règle générale, de placer en rétention à des fins d'éloignement les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un centre de rétention spécialisé de cet État, alors même que ledit État membre a une structure fédérale et que l'État fédéré compétent pour décider et exécuter un tel placement en vertu du droit national n'a pas de tel centre de rétention.

Signatures