

Traduction

C-601/15 - 29

Observations des Pays-Bas

Affaire C-601/15\*

**Pièce déposée par:**

les Pays-Bas

**Nom usuel de l'affaire:**

J. N.

**Date de dépôt:**

21 décembre 2015

---

**OBSERVATIONS ÉCRITES**

**du gouvernement néerlandais, présentées au titre de l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes,**

**dans l'affaire C-601/15 (PPU),**

**J.N.**

Dans l'affaire susmentionnée, le gouvernement néerlandais, représenté par Mielle Bulterman et Marlies Noort, respectivement directrice et collaboratrice de la section Droit européen de la direction Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères à La Haye, a l'honneur de présenter les observations suivantes à la Cour. [Or. 2]

**I. Introduction**

- 1 Par décision de renvoi du 17 novembre 2015, l'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Conseil d'État, section du contentieux administratif, Pays-Bas, ci-après la «juridiction de renvoi») a soumis à la Cour une question préjudicielle portant sur l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), 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 (JO L 180, p. 96, ci-après la «directive sur l'accueil»).

\* Langue de procédure: le néerlandais.

- 2 La question de la juridiction de renvoi a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M. J.N., ressortissant étranger, (ci-après l'«intéressé») au staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (secrétaire d'État néerlandais à la Sécurité et à la Justice, ci-après le «staatssecretaris»).
- 3 L'intéressé a interjeté appel devant la juridiction de renvoi [dans une procédure] contre une décision du 14 septembre 2015 le plaçant en rétention sur la base de l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil.
- 4 La juridiction de renvoi demande si l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil, sur la base duquel l'intéressé a été placé en rétention, est conforme à l'article 6 de la Charte.
- 5 Dans les présentes observations, le gouvernement néerlandais répond à la question de la juridiction de renvoi, ainsi qu'aux questions pour réponse écrite de la Cour.
- 6 Il sera répondu à la première branche de la première question de la Cour aux points 8 à 18, à la deuxième branche de la première question aux points 20 à 24, à la première branche de la deuxième question aux points 56 à 64, à la deuxième branche de la deuxième question aux points 25 et 26, à la troisième branche de la deuxième question aux points 43 et 44, et enfin à la quatrième branche de la deuxième question aux points 65 à 68 [**Or. 3**].

## **II. Cadre factuel**

- 7 Le gouvernement néerlandais se réfère, pour une description du cadre factuel de l'affaire, à la décision de renvoi.
- 8 En complément, le gouvernement néerlandais répond à la première branche de la première question de la Cour, qui demande de préciser la nature des différentes périodes de rétention et de détention de l'intéressé en 2015 ainsi que les motifs précis ayant conduit les autorités néerlandaises à prendre ces mesures. La réponse à cette question est apportée ci-après.
- 9 L'intéressé est arrêté le 28 janvier 2015 pour avoir commis un vol et ne pas s'être conformé à l'interdiction de se trouver sur le territoire de l'Union. Pour ces deux faits, il est condamné le 11 février 2015 à deux mois d'emprisonnement. Cette peine prend fin le 27 mars 2015.
- 10 L'intéressé introduit le 23 février 2015, pendant sa détention, une nouvelle demande de délivrance d'un permis de séjour temporaire (asile). Lorsque la peine d'emprisonnement prend fin le 27 mars 2015, aucune décision n'a encore été prise sur cette nouvelle demande. Certes, une tentative a été entreprise d'entendre l'intéressé le 11 mars 2015 à propos de sa demande, mais il n'était pas en mesure de communiquer.

- 11 L'intéressé est placé en rétention le 27 mars 2015 en tant que demandeur d'asile, pour apprécier durant cette période s'il est possible de l'entendre. Le même jour, l'intéressé refuse la communication de l'avis médical de l'expert en médecine légale à l'IND. En effet, un étranger doit toujours donner son accord à la communication de ses données médicales, et il peut refuser. Le 9 avril 2015, il est mis fin à la rétention en raison du risque de dépassement du délai maximal <sup>1</sup>.  
**[Or. 4]**
- 12 Le 11 mai 2015, le représentant de l'intéressé communique par téléphone qu'il n'a plus de contact avec son client. Il lui est accordé un délai de 14 jours pour faire connaître le lieu de résidence de son client, afin qu'une audition puisse avoir lieu. Le 29 mai 2015, le représentant fait savoir qu'il n'a toujours aucun contact avec son client. Le même jour, l'IND indique son intention de rejeter la demande d'asile, étant donné que l'intéressé semble être parti pour une destination inconnue et qu'il a refusé la communication de l'avis médical à l'IND. L'intéressé ou son représentant se voient accorder un délai de quatre semaines pour présenter leurs observations sur cette intention.
- 13 Cette intention de rejeter une demande d'asile a pour fondement l'article 39 de la loi de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenwet 2000). Conformément audit article 39, paragraphe 1, si le ministre a l'intention de rejeter une demande de permis de séjour ou de refuser la prolongation de sa durée de validité, l'étranger en est informé de manière motivée et par écrit. Sur la base de l'article 39, paragraphe 2 de la même loi, l'étranger fait part de ses observations (...) par écrit, dans le délai raisonnable fixé par le ministre.
- 14 Le 16 juin 2015, l'intéressé est à nouveau arrêté pour vol. Le 1<sup>er</sup> juillet 2015, il est condamné à un emprisonnement de trois mois pour ce vol et en raison du fait qu'il se trouvait sur le territoire de l'Union en violation d'une interdiction d'entrée. Cette peine prend fin le 14 septembre 2015.
- 15 Le 25 juin 2015, le représentant fait savoir que le contact avec son client est rétabli. L'intéressé est convoqué le 25 juillet 2015 à une audition. Le représentant est encore mis en mesure de présenter avant le 10 juillet 2015 des observations sur l'intention de rejeter la demande d'asile. À ce jour, ces observations n'ont pas encore été présentées.

<sup>1</sup> – Conformément à la législation actuellement en vigueur aux Pays-Bas, il est possible – sur la base de l'article 59b, paragraphe 4 et paragraphe 1, initio et sous d) de la loi néerlandaise de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenwet 2000) – de retenir [Ndt: les termes employés dans l'original se traduisent littéralement par «retenir en détention», le droit néerlandais ne distinguant pas comme le droit français entre «détention» et «rétention»] pour une période qui n'excède pas six mois un étranger qui représente une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public. Jusqu'à la modification législative du 20 juillet 2015, il n'était pas possible de retenir un étranger [Ndt: voir la note du traducteur précédente] plus de six semaines. Si, pour quelque raison que ce soit, il ne pouvait pas être statué sur la demande dans un délai de six semaines, la mesure de rétention devait cesser.

- 16 Le 23 juillet 2015, l'expert en médecine légale fait savoir qu'il n'est toujours pas possible d'entendre l'intéressé. Il conseille de demander à nouveau un avis médical après quatre à six semaines.
- 17 Étant donné qu'il n'a pas encore été statué sur sa demande d'asile, l'intéressé est à nouveau placé en rétention comme demandeur d'asile le 14 septembre 2015 sur la base de l'article 59b, [Or. 5] paragraphe 1, initio et sous d), de la loi de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenwet 2000) qui transpose l'article 8, paragraphe 3, sous e), de la directive sur l'accueil. Le 28 septembre 2015, l'expert en médecine légale fait savoir que l'intéressé ne peut pas encore être entendu. Par lettre du 9 octobre 2015, l'IND met ensuite le représentant en mesure de communiquer des informations à propos du motif de sa demande. Le 31 octobre 2015, le représentant demande le report du délai. Le 21 novembre 2015, un nouveau délai de quatre semaines est accordé pour la communication d'informations. Le 27 novembre 2015, l'expert en médecine légale fait savoir que l'intéressé ne peut toujours pas être entendu et qu'une information complémentaire du thérapeute est demandée afin de dresser un tableau plus complet.
- 18 Le 20 octobre 2015, il s'avère que l'intéressé doit encore subir une peine en raison de délits antérieurs. Par conséquent, son placement en rétention comme étranger est suspendu et il est transféré dans une prison à Ter Apel. Le 1<sup>er</sup> décembre 2015, cette détention pénale prend fin et l'intéressé est à nouveau placé en rétention au titre de l'article 59b, paragraphe 1, initio et sous d), de la loi de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenwet).

### III. Cadre juridique

- 19 Le gouvernement néerlandais se réfère, pour une description du cadre juridique, à la décision de renvoi.
- 20 En complément, le gouvernement néerlandais répond à la deuxième branche de la première question de la Cour, qui demande au gouvernement néerlandais d'expliquer les effets juridiques, en droit national, d'une nouvelle demande d'asile au regard de la décision de quitter le territoire. La réponse à cette question est apportée ci-après.
- 21 Les demandeurs d'asile ont en principe le droit de rester sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande. Cela ne leur ouvre toutefois pas les mêmes droits qu'un titre de séjour: il s'agit plutôt d'une interdiction pour l'État membre d'éloigner le demandeur d'asile pendant la procédure. Ce droit de rester découle de l'article 8, sous f), de la loi sur les étrangers (Vreemdelingenwet) et de l'article 3.1 de l'arrêté sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit): [Or. 6] l'étranger se trouve en situation de séjour régulier aux Pays-Bas dans l'attente de la décision sur une demande d'asile et il convient de ne pas éloigner l'étranger, conformément à la loi ou à une disposition adoptée en vertu de celle-ci ou bien à une décision de justice, tant qu'il n'aura pas été statué sur la demande.

- 22 L'article 3.1, paragraphe 2, de l'arrêté sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit) pose le principe qu'il ne peut pas être procédé à l'éloignement – et que le demandeur a donc le droit de rester – tant qu'il n'a pas été statué sur la demande. Ce principe connaît quelques exceptions. L'exception suivante est pertinente en l'espèce: si l'étranger a introduit une [nouvelle] demande ultérieure après qu'une précédente demande ultérieure a été rejetée, pour autant qu'il ne soit pas apparu d'éléments ou faits nouveaux susceptibles d'être pertinents pour l'appréciation de la demande [voir article 3.1, paragraphe 2, sous a), de l'arrêté sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit)]. L'éloignement ne peut pas non plus aboutir à une violation de la convention relative au statut des réfugiés, d'obligations de droit de l'Union, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme ou de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants [cela découle de l'article 3.1, paragraphe 3, de l'arrêté sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit)].
- 23 En l'espèce, la demande n'a pas encore pu être évaluée au sens de l'article 3.1, paragraphe 2, sous a), et paragraphe 3 de l'arrêté sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit). Pour des raisons médicales, l'expert en médecine légale de l'IND n'a pas encore pu entendre l'intéressé à propos d'éléments ou faits nouveaux susceptibles d'être pertinents pour savoir si l'intéressé peut être éloigné sur la base de l'article 3.1, paragraphe 2, sous a), et paragraphe 3, de l'arrêté de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit 2000). Cela signifie que, sur la base de l'article 8, sous f), de la loi sur les étrangers (Vreemdelingenwet), l'intéressé bénéficie encore provisoirement du droit de rester sur le territoire néerlandais dans l'attente d'une décision sur sa demande.
- 24 En l'espèce, la juridiction de renvoi a constaté au point 3.4.1. de la décision de renvoi que la décision de retour antérieure est devenue caduque de plein droit, en raison de l'introduction de la demande d'asile, à compter du jour où l'étranger a de nouveau obtenu le droit de rester sur le territoire, de sorte que la procédure de retour ne pouvait plus se poursuivre. Selon la jurisprudence citée par la juridiction de renvoi, cela signifie que le staatssecretaris est, en cas de décision de rejet de la demande d'asile de l'étranger, tenu d'adopter une nouvelle décision de retour. **[Or. 7]**
- 25 Concernant la deuxième branche de la deuxième question de la Cour, le gouvernement néerlandais observe ce qui suit. En droit national, l'effet de l'interdiction d'entrée est suspendu durant le traitement de la (nouvelle) demande d'asile. Cependant, l'interdiction d'entrée motivée par le fait que l'intéressé représente une grave menace pour l'ordre public est reconnue en droit néerlandais des étrangers comme base permettant d'admettre un risque de fuite [article 5.1b, paragraphe 3, sous h), de l'arrêté sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit)]. Dans certaines circonstances, l'existence d'une telle interdiction d'entrée peut également contribuer à considérer qu'il est nécessaire pour l'ordre public que le demandeur d'asile soit placé en rétention. C'est ce qui a été le cas en l'espèce.

- 26 La violation d'une interdiction d'entrée est également un fait punissable en droit néerlandais. Si l'interdiction d'entrée a été imposée parce que l'étranger représente une grave menace pour l'ordre public, comme cela est admis en l'espèce, la violation de cette interdiction est punissable comme délit [article 197 du code pénal néerlandais (Wetboek van Strafrecht)]. L'intéressé a été condamné pour ce fait à un emprisonnement de trois mois (voir point 14 ci-dessus). Cette peine a pris fin le 14 septembre 2015. Cette détention découle donc du droit pénal et non de la loi de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenwet 2000).

#### **IV. Position du gouvernement néerlandais**

- 27 La juridiction de renvoi pose la question de savoir si l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil est conforme à l'article 6 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»).
- 28 Selon le gouvernement néerlandais, il convient de répondre par l'affirmative à cette question, pour les motifs exposés ci-après.
- 29 Le gouvernement néerlandais examinera tout d'abord la directive sur l'accueil. Ensuite, il considérera la protection offerte par l'article 6 de la Charte de même que la pertinence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH») et la justification tirée de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Enfin, le gouvernement néerlandais étudiera le champ d'application matériel de l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil, en soutenant que cette disposition peut fonder **[Or. 8]** une mesure de placement en détention infligée pour des motifs de sécurité nationale ou d'ordre public.

#### *La directive sur l'accueil*

- 30 L'article 1<sup>er</sup> de la directive sur l'accueil décrit l'objectif de la directive. Il s'agit d'établir des normes pour l'accueil dans les États membres des personnes demandant la protection internationale (ci-après les «demandeurs»).
- 31 Cette notion de «demandeur» est définie à l'article 2, sous b), de la directive sur l'accueil. On entend par «demandeur», 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.
- 32 L'article 8, paragraphe 1, de la directive sur l'accueil pose le principe qu'une personne ne peut être placée en rétention au seul motif qu'elle est un demandeur. L'article 8, paragraphe 2, prévoit toutefois qu'un demandeur peut être placé en rétention si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. L'article 8, paragraphe 3, points a) à f), contient une liste exhaustive

des motifs pour lesquels le placement en rétention d'un demandeur d'asile peut être imposé.

- 33 Il ressort du considérant 15 que les demandeurs ne peuvent être placés en rétention que dans ces circonstances exceptionnelles définies de manière très claire et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui concerne tant la forme que la finalité de ce placement en rétention.
- 34 L'article 8, paragraphe 3, précise que ces motifs sont définis par le droit national. Le droit national fixe également les règles relatives aux alternatives au placement en rétention, telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière ou l'obligation de demeurer dans un lieu déterminé (article 8, paragraphe 4, de la directive sur l'accueil). **[Or. 9]**
- 35 L'article 9 de la directive sur l'accueil prévoit ensuite les garanties procédurales nécessaires offertes aux demandeurs placés en rétention, telles qu'un droit de recours auprès d'une autorité judiciaire nationale.
- 36 Conformément à l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil, un demandeur peut être placé en rétention lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige. Il est important de comprendre cette disposition dans son contexte.
- 37 La directive sur l'accueil est applicable aux étrangers qui n'ont pas (encore) été admis sur le territoire d'un État membre de l'Union, qui n'ont pas encore de droit de séjour, mais qui l'ont demandé. L'objectif de l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil est d'assurer que ces étrangers qui n'ont pas encore de droit de séjour, mais qui l'ont demandé puissent être placés en rétention lorsque la protection de la sécurité nationale ou l'ordre public l'exigent.
- 38 Cependant, le placement en rétention doit concerner effectivement un comportement individuel qui représente une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre ou la sécurité publics. Par ailleurs, cette mesure doit respecter le principe de proportionnalité. Cela signifie qu'elle doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. (voir considérant 15).
- 39 En outre, il y a lieu de tenir compte, pour interpréter l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil, de l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes fondamentaux du droit, consacrés à l'article 6 TUE et exprimés dans la Charte.
- 40 Il convient donc d'interpréter l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil en se conformant à l'article 6 de la Charte, qui dispose que toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Le gouvernement néerlandais examine ci-après l'interprétation de cette disposition. **[Or. 10]**

*L'article 6 de la Charte*

- 41 Il ressort de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte que, dans la mesure où celle-ci contient des droits correspondant à des droits garantis par la CEDH, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère cette convention. À cet égard, l'article 53 de la Charte ajoute qu'aucune de ses dispositions ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits reconnus, notamment, par la CEDH (arrêt Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, point 51).
- 42 Selon l'explication de l'article 6 de la Charte, les droits prévus dans cette disposition correspondent à ceux qui sont garantis par l'article 5 CEDH et ils ont, conformément à l'article 52, paragraphe 3 de la Charte, le même sens et la même portée. Il en résulte, selon cette explication, que les limitations qui peuvent légitimement leur être apportées ne peuvent excéder les limites permises par la CEDH dans le libellé même de l'article 5 CEDH.
- 43 Cela répond également à la troisième branche de la deuxième question de la Cour, relative à la pertinence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après également la «Cour des droits de l'homme») rendue au sujet de l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH, notamment celle issue de l'arrêt Nabil e.a. c. Hongrie (ECLI:CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), aux fins de l'interprétation de l'article 6 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- 44 Cette jurisprudence est extrêmement pertinente en l'espèce, comme l'explique le gouvernement néerlandais ci-après.

*L'article 5 CEDH*

- 45 L'article 5 CEDH consacre le droit de toute personne à la liberté et à la sûreté. Le même article mentionne expressément un certain nombre de circonstances dans lesquelles une personne peut être légalement privée de sa liberté. L'article 5, paragraphe 1, sous f), est particulièrement pertinent en l'espèce, étant donné qu'il limite le droit à la liberté en **[Or. 11]** cas d'arrestation ou de détention régulières eu égard, entre autres, à la réglementation de l'entrée sur le territoire et de l'éloignement.
- 46 L'article 5, paragraphe 1, initio et sous f), CEDH est libellé comme suit:

*«Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:*

*[...]*



*f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la 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».*

- 47 Il ressort de la jurisprudence de la Cour des droits de l'homme relative à l'article 5, paragraphe 1, sous f), CEDH que cette disposition comprend deux situations pertinentes en l'espèce, dans lesquelles la détention est permise. La première partie de la disposition concerne la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire (c'est-à-dire la réglementation de l'entrée et du séjour de l'étranger). La deuxième partie concerne la détention régulière d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours (c'est-à-dire le placement en rétention en vue d'un éloignement).
- 48 Le gouvernement néerlandais examinera ci-après la première et la deuxième parties de l'article 5, paragraphe 1, sous f), CEDH.

*L'article 5, paragraphe 1, sous f), première partie, CEDH*

- 49 Il ressort de la jurisprudence relative à l'article 5, paragraphe 1, sous f), première partie, CEDH que la privation de liberté au titre de cet article peut non seulement être justifiée pour les étrangers qui veulent entrer irrégulièrement sur le territoire mais est également autorisée durant la procédure de demande de titre de séjour (voir Cour eur. D. H., Saadi c. Royaume-Uni, requête n° 13229/03, 29 janvier 2008). Les points 64 et 65 dudit arrêt sont libellés comme suit: **[Or. 12]**

*«64. Si la règle générale exposée à l'article 5 § 1 est que toute personne a droit à la liberté, l'alinéa f) de cette disposition prévoit une exception en permettant aux États de restreindre la liberté des étrangers dans le cadre du contrôle de l'immigration. Ainsi que la Cour l'a déjà observé, 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' (Amuur, précité, § 41, Chahal, précité, § 73, Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni, 28 mai 1985, §§ 67-68, série A n° 94). 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 ressort de la teneur de l'arrêt Amuur que la détention d'immigrés potentiels, notamment de demandeurs d'asile, peut se concilier avec l'article 5 § 1 f).*

*65. Sur ce point, la Grande Chambre souscrit à la position de la Cour d'appel, de la Chambre des lords et de la chambre consistant à dire 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 § 1 f). 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. De plus, pareille interprétation cadrerait mal avec la conclusion n° 44 du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, les Principes directeurs du HCR et la Recommandation du Comité des Ministres (paragraphe 34, 35 et 37 ci-dessus), textes qui envisagent tous la détention des demandeurs d'asile dans certaines circonstances, par exemple lors de vérifications d'identité ou quand il faut déterminer des éléments fondant la demande d'asile». [Or. 13]*

*L'article 5, paragraphe 1, sous f), deuxième partie, CEDH*

- 50 La jurisprudence de la Cour des droits de l'homme relative à l'article 5, paragraphe 1, sous f), deuxième partie, CEDH concerne la détention régulière d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.
- 51 À propos de l'article 5, paragraphe 1, sous f), deuxième partie, CEDH, la Cour des droits de l'homme a jugé que cette disposition n'exige pas que la détention d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion est en cours soit considérée comme raisonnablement nécessaire, par exemple pour l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir. Elle exige seulement qu'«une procédure d'expulsion [soit] en cours»<sup>2</sup>.
- 52 Selon la Cour des droits de l'homme, la privation de liberté au titre de cet article n'est justifiée que pour autant que la procédure d'expulsion soit en cours, qu'elle soit poursuivie avec diligence et rapidité, et qu'elle ait pour objectif l'éloignement<sup>3</sup>.

*L'article 5, paragraphe 1, sous f), première et deuxième parties, CEDH*

- 53 Concernant tant la première que la deuxième partie de l'article 5, paragraphe 1, sous f), CEDH, la Cour des droits de l'homme a expressément jugé qu'en matière de privation de liberté au titre de l'article 5, paragraphe 1, sous f), CEDH, les

<sup>2</sup> – Voir Cour eur. D.H., arrêts *Chahal c. Royaume-Uni*, Requête n° 22414/93, 15 novembre 1996, point 112; *Ismoilov e.a. c. Russie*, requête n° 2947/06, 24 avril 2008, point 135, et *Lokpo et Toure c. Hongrie*, requête n° 10816/10, 20 septembre 2011, point 16; voir également conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire *Radu*, C-396/11, EU:C:2012:648, point 56.

<sup>3</sup> – *Nabil e.a. c. Hongrie*, requête n° 62116/12, 22 septembre 2015, points 29 et 38.

normes de fond comme de procédure de la législation nationale doivent être observées. Voir Cour eur. D. H., arrêt A. e.a. c. Royaume-Uni, requête n° 3455/05, 19 février 2009, point 164; voir également arrêts Suso Musa c. Malte, requête n° 42337/12, 23 juillet 2013, points 90 à 93, et Mahamed Jama c. Malte, requête n° 10290/13, 26 novembre 2015, points 136 à 140.

- 54 L'article 5, paragraphe 1, sous f), CEDH exige de surcroît la conformité de toute privation de liberté au but consistant à protéger l'individu contre l'arbitraire. Pour ne pas être taxée d'arbitraire, une mesure privative de liberté prise sur le fondement de l'article 5, paragraphe 1, sous f), doit être mise en œuvre de bonne foi; elle doit aussi être étroitement liée au motif de détention invoqué par les autorités nationales; le lieu et les **[Or. 14]** conditions de détention doivent être appropriés, et la durée de cette mesure ne doit pas excéder le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi. Voir Cour eur. D. H., arrêt A. e.a./Royaume-Uni du 19 février 2009, requête n° 3455/05, point 164.

*Le champ d'application matériel de l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil*

- 55 Le cadre qui a été esquissé ci-dessus est celui qui, selon le gouvernement néerlandais, doit être pris en considération pour apprécier le champ d'application matériel de l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil.
- 56 Concernant la première branche de la deuxième question de la Cour, portant sur le champ d'application matériel de l'article 8, paragraphe 3, sous e), de la directive sur l'accueil et notamment sur le point de savoir si cette disposition peut servir de justification en cas de rétention de nature préventive, infligée pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, le gouvernement néerlandais observe ce qui suit.
- 57 Le gouvernement néerlandais considère, à la lumière de l'article 5 CEDH et de l'article 6 de la Charte, que la rétention de nature préventive sur le seul fondement de l'ordre public ou de la sécurité nationale [article 8, paragraphe 3, sous e), de la directive sur l'accueil] n'est pas possible: l'énumération exhaustive à l'article 5 CEDH des situations dans lesquelles la privation de liberté est possible ne prévoit pas ce cas.
- 58 Le gouvernement néerlandais estime néanmoins que le placement en rétention d'un demandeur d'asile ressortissant d'un pays tiers pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, comme le prévoit l'article 8, paragraphe 3, sous e), de la directive sur l'accueil, est autorisé s'il est nécessaire dans le cadre de l'évaluation de la demande d'asile [conformément à l'article 5, paragraphe 1, sous f), première partie, CEDH] et/ou s'il a pour objectif l'éloignement [conformément à l'article 5, paragraphe 1, sous f), deuxième partie, CEDH].

*L'accès et le séjour de ressortissants de pays tiers [article 5, paragraphe 1, sous f), première partie, CEDH]*

- 59 Conformément à l'article 8 de la directive sur l'accueil, les États membres ont la faculté de placer en rétention pour l'un des motifs énumérés à l'article 8, paragraphe 3, sous a) à f), des ressortissants de pays tiers qui peuvent rester dans l'État membre pendant que leur demande d'asile est en attente. Il ressort de la portée desdits motifs qu'ils sont également liés à la question de la [Or. 15] recevabilité de la demande d'asile. En d'autres termes, ces motifs sont directement liés à la réglementation de l'entrée et du séjour des ressortissants de pays tiers. Cela vaut non seulement pour les motifs d'emblée plus évidents, notamment ceux énumérés sous a), b) ou c), mais également pour le motif mentionné sous e), à savoir le fait de constituer une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public. Une telle situation peut en effet amener l'État membre à rejeter la demande. Aux Pays-Bas, une demande d'asile peut être rejetée s'il existe des motifs sérieux de croire que l'étranger représente une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale [article 30b, paragraphe 1, initio et sous j), de la loi de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenwet 2000)]. Par conséquent, ce motif ne saurait être examiné hors du contexte de l'autorisation. Le placement en rétention prononcé pour ce motif est conforme à l'article 5, paragraphe 1, sous f), première partie, CEDH.
- 60 Le fait que l'étranger peut attendre, sur la base de l'article 8, sous f), de la loi sur les étrangers (Vreemdelingenwet) (voir aussi article 9, paragraphe 1, de la directive relative aux procédures d'asile), le traitement de la demande d'asile, n'enlève rien à la régularité de son placement en rétention dans le cadre de la réglementation de l'entrée et du séjour. L'article 9 de la directive relative aux procédures d'asile énonce expressément que ce droit de rester ne constitue pas un droit à un titre de séjour. Le droit de rester qui est automatiquement applicable à tout ressortissant de pays tiers qui introduit une demande d'asile doit être interprété, comme l'a jugé la Cour des droits de l'homme dans l'arrêt Suso Musa c. Malte, à la lumière de l'interdiction générale découlant des normes de droit international d'expulser un demandeur d'asile tant qu'il n'a pas été statué sur sa demande.

*L'éloignement d'un ressortissant de pays tiers [article 5, paragraphe 1, sous f), deuxième partie, CEDH]*

- 61 Par ailleurs, le gouvernement néerlandais estime que, si le placement en rétention est également opéré en vue de l'éloignement, il est aussi justifié par l'article 5, [paragraphe 1, sous f)], deuxième partie, CEDH. Le placement d'un étranger en rétention en vue de son éloignement est autorisé aux termes de cette disposition pour autant que la procédure d'expulsion soit en cours, qu'elle soit poursuivie avec diligence et rapidité, et qu'elle ait pour objectif l'éloignement. L'objectif de l'éloignement ne disparaît pas du seul fait de l'introduction d'une demande d'asile dont le ressortissant d'un pays tiers peut attendre qu'elle soit tranchée, aux termes

de l'article 8, sous f), de la loi sur les étrangers (Vreemdelingenwet) (voir également article 9, paragraphe 1, de la directive relative aux procédures d'asile et article 9 de la directive retour). **[Or. 16]**

- 62 Cela ressort de l'arrêt Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343). La Cour a jugé au point 60 de cet arrêt que:

*«[...] si la directive 2008/115 est inapplicable pendant le déroulement de la procédure d'examen de la demande d'asile, cela ne signifie nullement qu'il serait, de ce fait, mis définitivement fin à la procédure de retour, celle-ci pouvant se poursuivre dans l'hypothèse où la demande d'asile serait rejetée. Or, ainsi que l'ont observé les gouvernements tchèque, allemand, français et slovaque, il serait porté atteinte à l'objectif de cette directive, à savoir le retour efficace des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, s'il était impossible pour les États membres d'éviter, dans des conditions telles que celles exposées au point 57 du présent arrêt, que l'intéressé puisse, par l'introduction d'une demande d'asile, obtenir automatiquement sa remise en liberté (voir, par analogie, arrêt du 6 décembre 2011, Achughabian, C-329/11, Rec. p. I-12695, point 30)».*

- 63 Cela ressort également de l'arrêt Nabil e.a. c. Hongrie\* de la Cour des droits de l'homme, point 38:

*«[...] For the Court, the pending asylum case does not as such imply that the detention was no longer 'with a view to deportation' – since an eventual dismissal of the asylum applications could have opened the way to the execution of the deportation orders. The detention nevertheless had to be in compliance with the national law and free of arbitrariness».* [Pour la Cour, le fait que la procédure de demande d'asile était en cours n'implique pas automatiquement que la rétention n'avait plus pour objectif l'éloignement, étant donné qu'un éventuel rejet de la demande d'asile pouvait à nouveau permettre l'exécution des mesures d'éloignement. Cependant, la rétention devait être conforme au droit national et ne pas être arbitraire].

- 64 Par conséquent, l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil peut servir de justification en cas de placement en rétention imposé pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, à condition que la mesure de rétention soit nécessaire dans le cadre de l'appréciation de la recevabilité de la demande d'asile [conformément à l'article 5, paragraphe 1, sous f), première partie, CEDH] et/ou qu'elle ait pour objectif l'éloignement [conformément à l'article 5, paragraphe 1, sous f), deuxième partie, CEDH]. Dans ces circonstances, une mesure de rétention n'est pas contraire, selon le gouvernement néerlandais, à l'article 6 de la Charte. **[Or. 17]**

\* – Ndt: arrêt du 22 septembre 2015, requête n° 62116/12, seule version officielle en anglais.

*L'article 52, paragraphe 1, de la Charte*

- 65 Il est pertinent d'examiner à ce stade la quatrième branche de la deuxième question de la Cour. Celle-ci porte sur la possibilité de justifier, en vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, des ingérences aux droits garantis à l'article 6 de celle-ci par des circonstances tout à fait singulières ayant trait à la sécurité nationale ou à l'ordre public, étant entendu que la Charte ne prévoit pas de dérogations en cas de danger public menaçant la vie d'une société démocratique.
- 66 L'article 52, paragraphe 1, de la Charte admet que l'exercice des droits [et libertés] tels que ceux reconnus par l'article 6 de la Charte peut être soumis à des limitations, pour autant que celles-ci soient prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel desdits droits et libertés ainsi que le principe de proportionnalité, qu'elles soient nécessaires et qu'elles répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (voir en ce sens arrêt Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, point 50).
- 67 Selon le gouvernement néerlandais, la faculté décrite au point 64 des présentes observations de prendre une mesure de rétention pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public sur la base de l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil répond aux exigences de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.
- 68 Il n'importe pas en l'espèce que la Charte ne prévoise pas de disposition concernant l'urgence comme l'article 15 CEDH. En effet, la jurisprudence de la Cour des droits de l'homme citée ci-dessus qui précise le contenu de l'article 8, paragraphe 3, sous e), de la directive sur l'accueil n'a aucun lien avec l'existence d'une situation d'urgence menaçant la vie d'une société démocratique. Par cette observation, le gouvernement néerlandais a également répondu à la quatrième branche de la deuxième question. **[Or. 18]**

*L'application en l'espèce*

- 69 Il s'agit en l'espèce d'un étranger qui a introduit une nouvelle demande d'asile et a été placé en rétention parce qu'il représentait une menace pour l'ordre public. L'intéressé a été condamné pour plusieurs infractions. Par ailleurs, il a introduit plusieurs demandes d'asile et de titre de séjour régulier aux Pays-Bas (voir point 1 de la décision de renvoi). Ces demandes ont toutes été rejetées. L'intéressé a par conséquent été sommé (par décision du 8 janvier 2014) de quitter le territoire de l'Union, mesure assortie d'une interdiction d'entrée de dix ans. En dépit de la décision de retour et de l'interdiction d'entrée, l'intéressé n'a pas quitté les Pays-Bas de sa propre initiative. Il ne dispose d'aucun moyen de subsistance et n'a pas de domicile ou résidence fixe.

*L'objectif d'éloignement [article 5, paragraphe 1, sous f), CEDH]*

- 70 Le gouvernement néerlandais a exposé ci-dessus que l'intéressé, ayant introduit une demande de délivrance d'un permis de séjour temporaire, bénéficie sur la base de l'article 8, sous f), de la loi sur les étrangers (Vreemdelingenwet) et de l'article 3.1, paragraphe 2 de l'arrêté sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit) du droit de rester aux Pays-Bas en attendant qu'il soit statué sur sa demande. Cela a pour conséquence que l'éloignement est provisoirement suspendu. La procédure de retour est toutefois encore en cours et le placement en rétention a pour objectif l'éloignement.
- 71 Pour des raisons médicales, l'expert en médecine légale de l'IND n'a pas encore pu entendre l'intéressé à propos d'éléments ou faits nouveaux susceptibles d'être pertinents pour savoir si l'intéressé peut être éloigné sur la base de l'article 3.1 , paragraphe 2, sous a), et paragraphe 3, de l'arrêté de 2000 sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit 2000). Cela signifie que l'intéressé bénéficie encore provisoirement, sur la base de l'article 8, sous f), de la loi sur les étrangers (Vreemdelingenwet), du droit de rester aux Pays-Bas en attendant qu'il soit statué sur sa demande. Dès que l'IND pourra entendre l'intéressé, et s'il s'avère qu'il n'y a pas d'éléments ou faits nouveaux susceptibles d'être pertinents pour l'appréciation de la demande d'asile, celle-ci pourra être définitivement rejetée. Actuellement, l'intention existe déjà de rejeter la demande d'asile, selon ce qu'a indiqué l'IND le 29 mai 2015. Le rejet de la demande d'asile vaut d'office décision de retour, ce qui a pour conséquence que l'intéressé doit retourner en Tunisie et qu'il peut, si nécessaire, être expulsé. **[Or. 19]**
- 72 Étant donné qu'en l'espèce, l'objectif est l'éloignement, le gouvernement néerlandais estime que l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil peut fonder une mesure de placement en rétention infligée pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

*L'entrée et le séjour [article 5, paragraphe 1, sous f), première partie, CEDH]*

- 73 En l'espèce, le placement en rétention est également directement lié à la réglementation de l'entrée et du séjour des ressortissants de pays tiers. En effet, l'existence d'une menace pour l'ordre public peut entraîner le rejet de la demande d'asile. Étant donné qu'en l'espèce, il existe une menace pour l'ordre public dans le cadre de l'autorisation d'un étranger, l'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), de la directive sur l'accueil peut, selon le gouvernement néerlandais, fonder une mesure de placement en rétention infligée pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

**V. Conclusion**

- 74 Eu égard aux considérations qui précèdent, le gouvernement néerlandais propose à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle:

*«L'article 8, paragraphe 3, initio et sous e), 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 est conforme à l'article 6 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne».*

(sé)

(sé)

Mielle Bulterman

Marlies Noort

Agents

La Haye, le 21 décembre 2015