

## **Politique d'immigration**

Cette année a été marquée par un nombre important de décisions ayant trait à la directive 2008/115 (directive «retour»)<sup>74</sup>.

Deux arrêts concernent l'article 16 de cette directive, en vertu duquel toute rétention de ressortissants de pays tiers en attente d'éloignement doit, en règle générale, se dérouler dans un centre spécialisé et ne peut avoir lieu qu'à titre exceptionnel dans un établissement pénitentiaire, l'État membre devant alors garantir que le ressortissant étranger est séparé des prisonniers de droit commun.

<sup>74</sup> 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).

Le 17 juillet 2014, la grande chambre de la Cour a été amenée, dans les arrêts *Pham* (C-474/13, EU:C:2014:2096) et *Bero et Bouzalmate* (C-473/13 et C-514/13, EU:C:2014:2095), à déterminer *si un État membre est tenu de placer en rétention les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un centre de rétention spécialisé, lorsque l'État fédéré compétent pour décider et exécuter un tel placement ne dispose pas d'un tel centre de rétention*. Dans l'affaire *Pham* se posait également la question du consentement de l'intéressé.

S'agissant des conditions d'exécution du placement, la Cour a relevé que, aux termes de la directive «retour», les autorités nationales doivent être en mesure d'exécuter les mesures de rétention dans des centres spécialisés, indépendamment de la structure administrative ou constitutionnelle de l'État membre dont elles relèvent. Ainsi, le fait que, dans certains États fédérés d'un État membre, les autorités compétentes disposent de la possibilité de procéder à un placement en rétention ne saurait constituer une transposition suffisante de la directive «retour» si les autorités compétentes d'autres États fédérés de ce même État sont dépourvues de cette possibilité. Dès lors, bien qu'un État membre disposant d'une structure fédérale n'est pas obligé de créer des centres de rétention spécialisés dans chaque État fédéré, cet État membre doit néanmoins garantir que les autorités compétentes des États fédérés dénuées de tels centres puissent placer les ressortissants de pays tiers dans les centres de rétention spécialisés situés dans d'autres États fédérés.

Dans l'affaire *Pham*, la Cour a ajouté qu'un État membre ne peut pas tenir compte de la volonté du ressortissant du pays tiers concerné d'être placé en rétention dans un établissement pénitentiaire. En effet, dans le cadre de la directive «retour», l'obligation de séparer les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier des prisonniers de droit commun, n'est assortie d'aucune exception, pour garantir ainsi le respect des droits des étrangers en matière de rétention. Plus précisément, l'obligation de séparation va au-delà d'une simple modalité d'exécution spécifique du placement en rétention dans des établissements pénitentiaires et constitue une condition de fond de ce placement sans laquelle, en principe, celui-ci ne serait pas conforme à la directive 2008/115.

L'arrêt *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320), prononcé le 5 juin 2014, concerne un ressortissant soudanais, placé dans un centre spécial de rétention en Bulgarie en vue de l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière prise à son encontre, alors que le délai de six mois prévu par la décision de rétention initiale avait expiré. L'intéressé ayant refusé son départ volontaire, son ambassade lui avait refusé la délivrance de documents de voyage, raison pour laquelle l'opération d'éloignement n'avait pu être exécutée.

Dans le cadre d'une procédure préjudicielle d'urgence, la juridiction bulgare a saisi la Cour pour lui poser deux questions d'ordre procédural, à savoir si, lorsqu'elle réexamine la situation de l'intéressé à l'issue du délai initial de rétention, l'autorité administrative compétente doit adopter un nouvel acte écrit motivé en droit et en fait, et si le contrôle de légalité d'un tel acte nécessite que l'autorité judiciaire compétente puisse statuer sur le fond de l'affaire.

S'agissant de la première question, la Cour a rappelé que, dans le cadre de la directive «retour», la seule exigence expressément prévue à l'article 15 de ladite directive en ce qui concerne l'adoption d'un acte écrit est celle énoncée au paragraphe 2 de cet article, à savoir que la rétention doit être ordonnée par écrit en indiquant les motifs de fait et de droit. Cette exigence doit être comprise comme se rapportant également à toute décision sur la prolongation de la rétention, étant donné que la rétention et la prolongation présentent une nature analogue et que le ressortissant doit être en mesure de connaître les motifs de la décision prise à son égard. La Cour a donc déclaré que, si les autorités bulgares, avant de saisir la juridiction administrative, avaient statué sur la suite à réserver à la rétention, un acte écrit motivé en droit et en fait aurait été nécessaire. En revanche, dans l'hypothèse où les autorités bulgares auraient uniquement réexaminé la situation de M. Mahdi

sans statuer sur la demande de prolongation, elles n'étaient pas tenues d'adopter expressément un acte faute de dispositions en ce sens dans la directive 2008/115.

En outre, la Cour a estimé qu'une autorité judiciaire statuant sur la légalité d'une décision de prolongation d'une rétention initiale doit obligatoirement être en mesure de statuer sur tout élément de fait et de droit pertinent pour déterminer si la prolongation est justifiée, ce qui nécessite un examen approfondi des éléments de fait pertinents pour rendre une telle décision. Il s'ensuit que les pouvoirs détenus par l'autorité judiciaire dans le cadre d'un tel contrôle ne peuvent, en aucun cas, être circonscrits aux seuls éléments présentés par l'autorité administrative.

S'agissant du fond, la juridiction de renvoi a demandé à la Cour si une période initiale de rétention peut être prolongée au seul motif que le ressortissant d'un pays tiers n'est pas muni de documents d'identité et que, dès lors, il existe un risque de fuite du ressortissant. A cet égard, la Cour a rappelé que le risque de fuite est un élément à prendre en considération dans le cadre de la rétention initiale. Toutefois, s'agissant de la prolongation d'une rétention, le risque de fuite n'est pas une des deux conditions de prolongation figurant dans la directive «retour». Dès lors, ce risque n'est pertinent qu'en ce qui concerne le réexamen des conditions qui ont initialement donné lieu à la rétention. Cela nécessite donc d'apprécier les circonstances factuelles entourant la situation de la personne concernée afin d'examiner si une mesure moins coercitive ne peut pas être appliquée efficacement à son encontre. C'est uniquement en cas de persistance du risque de fuite que l'absence de documents d'identité peut être prise en compte. Il s'ensuit qu'une telle absence ne peut pas, à elle seule, justifier une prolongation de la rétention.

L'arrêt *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336), rendu le 5 novembre 2014, porte sur *la nature et la portée du droit d'être entendu, prévu à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte des droits fondamentaux, avant l'adoption d'une décision de retour en application de la directive 2008/115*. La Cour a été interrogée sur la question de savoir si une ressortissante d'un pays tiers, dûment entendue sur le caractère irrégulier de son séjour, doit nécessairement être entendue une nouvelle fois avant l'adoption de la décision de retour.

La Cour a estimé que le droit d'être entendu dans toute procédure, tel qu'il s'applique dans le cadre de la directive «retour», et notamment de l'article 6 de celle-ci, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une autorité nationale n'entende pas le ressortissant d'un pays tiers spécifiquement au sujet d'une décision de retour lorsque, après avoir constaté le caractère irrégulier de son séjour sur le territoire national à l'issue d'une procédure ayant pleinement respecté son droit d'être entendu, elle envisage de prendre à son égard une telle décision de retour, qu'elle soit consécutive ou non à un refus de titre de séjour. À cet égard, la Cour a souligné que la décision de retour est étroitement liée, en vertu de ladite directive, à la constatation du caractère irrégulier du séjour et au fait que l'intéressé a eu la possibilité de présenter, de manière utile et effective, son point de vue au sujet de l'irrégularité de son séjour et des motifs pouvant justifier, en vertu du droit national, que ladite autorité s'abstienne de prendre une décision de retour.

Néanmoins, la Cour a relevé qu'il découle de l'obligation de prendre une décision de retour, prescrite par l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, aux termes d'une procédure équitable et transparente, que les États membres doivent, dans le cadre de l'autonomie procédurale dont ils disposent, d'une part, prévoir explicitement dans leur droit national l'obligation de quitter le territoire en cas de séjour irrégulier et, d'autre part, pourvoir à ce que l'intéressé soit valablement entendu dans le cadre de la procédure relative à sa demande de séjour ou, le cas échéant, sur l'irrégularité de son séjour. À cet égard, le droit d'être entendu ne peut toutefois être instrumentalisé pour rouvrir indéfiniment la procédure administrative, et ce en vue de préserver

l'équilibre entre le droit fondamental de l'intéressé d'être entendu avant l'adoption d'une décision lui faisant grief et l'obligation des États membres de lutter contre l'immigration illégale.

Enfin, en formation de grande chambre, la Cour a rendu, le 18 décembre 2014, l'arrêt *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453), dans le cadre d'un litige opposant une autorité publique belge à un ressortissant nigérien atteint du sida. Le litige portait sur les garanties procédurales et les avantages sociaux qu'un État membre est tenu, en vertu de la directive «retour», d'accorder à un ressortissant de pays tiers dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale, lorsque ce dernier est dans l'attente d'un jugement statuant sur la légalité de la décision portant rejet de sa demande d'autorisation de séjour pour raisons médicales et ordre de quitter le territoire.<sup>75</sup>

La Cour a jugé que les articles 5 et 13 de la directive «retour», lus à la lumière des articles 19, paragraphe 2, et 47 de la Charte des droits fondamentaux ainsi que de l'article 14, paragraphe 1, sous b), de cette directive s'opposent à une législation nationale qui ne confère pas un effet suspensif à un recours exercé contre une décision ordonnant à un ressortissant de pays tiers atteint d'une grave maladie de quitter le territoire d'un État membre, lorsque l'exécution de cette décision est susceptible d'exposer ce ressortissant de pays tiers à un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé<sup>76</sup>.

La Cour a également considéré que les dispositions précitées s'opposent à une législation nationale qui ne prévoit pas la prise en charge, dans la mesure du possible, des besoins de base dudit ressortissant de pays tiers, afin de garantir que les soins médicaux d'urgence et le traitement indispensable des maladies puissent effectivement être prodigués, durant la période pendant laquelle cet État membre est tenu de reporter l'éloignement du même ressortissant de pays tiers à la suite de l'exercice de ce recours.