

Version anonymisée

Traduction

C-719/19 - 1

Affaire C-719/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

30 septembre 2019

Juridiction de renvoi :

Raad van State (Nederland)

Date de la décision de renvoi :

25 septembre 2019

Partie appelante :

FS

Partie défenderesse :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Raad van State (Conseil d'État)

[omissis]

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

[SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF]

Décision de renvoi rendue en application de l'article 8 :54, paragraphe 1, de l'Algemene wet bestuursrecht (Code de droit administratif), sur l'appel de :

FS,

partie appelante,

contre le jugement du rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (tribunal de La Haye, siégeant à Groningen, Pays-Bas), du 7 décembre 2018, dans l'affaire n° NL1 8.22597, dans la procédure entre :

l'étranger

et le staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité) **[Or. 2]**

Déroulement de la procédure

Par décision du 23 novembre 2018, l'étranger a été placé en rétention administrative.

Par jugement du 7 décembre 2018, le rechtbank (tribunal) a déclaré non fondé le recours introduit contre cette décision par l'étranger et a rejeté sa demande d'indemnisation.

L'étranger [omissis] a interjeté appel de ce jugement.

[omissis]

Considérations

Introduction

1. Dans la présente décision de renvoi, la question est celle de savoir si un citoyen de l'Union peut se prévaloir de l'article 5 et de l'article 6 de la directive 2004/38/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE] (JO 2004, L 158, p.77 ; ci-après la « directive sur le séjour ») aux fins d'entrer sur le territoire d'un État membre d'accueil et de demeurer sur ce territoire, et ce peu de temps après que ce citoyen a donné suite à une décision d'éloignement prise par ledit État membre d'accueil, comme visée à l'article 15 de cette directive.

2. [omissis] [aperçu de la structure de l'arrêt]

Le jugement du rechtbank (tribunal) et le grief

3. Le rechtbank (tribunal) a considéré que le staatssecretaris (secrétaire d'État) a, à bon droit, fondé la décision du 23 novembre 2018 sur le fait que l'étranger « a reçu auparavant une décision dont il ressort qu'il a l'obligation de quitter les Pays-Bas et n'y a pas spontanément donné suite dans le délai imparti [motif 3(b), voir sous 5.6]. Selon le rechtbank (tribunal), il n'est pas apparu, contrairement à

ce que l'étranger a lui-même déclaré, que ce dernier a quitté les Pays-Bas. Le rechtbank (tribunal) a ensuite [Or. 3] considéré que ce motif, lu dans son contexte, justifie la présomption qu'il existe un risque que l'étranger se soustraira au contrôle des étrangers et qu'il évite ou empêche la préparation du retour ou le refoulement.

3.1. Dans son grief unique, l'étranger fait valoir que, en raisonnant de la sorte, le rechtbank (tribunal) n'a pas dûment motivé son jugement. Selon l'étranger, il ressort du dossier de l'affaire qu'il a démontré avoir quitté les Pays-Bas dans le délai de quatre semaines que le staatssecretaris (secrétaire d'État) a fixé pour son départ volontaire. Il en résulte, selon l'étranger, que le staatssecretaris (secrétaire d'État) l'a, à tort, placé en rétention le 23 novembre 2018 étant donné qu'il avait, en vertu de l'article 6 de la directive sur le séjour, de nouveau le droit de séjourner aux Pays-Bas.

Le mémoire du staatssecretaris (secrétaire d'État)

4. Dans son mémoire, le staatssecretaris (secrétaire d'État) a réagi au grief. Selon le staatssecretaris (secrétaire d'État), l'étranger a démontré avoir quitté les Pays-Bas dans le délai fixé par la décision du 25 septembre 2018. Cela ne signifie toutefois pas que le départ de l'étranger vers l'Allemagne épuise les effets juridiques de cette décision. Les effets juridiques de cette décision, parmi lesquels l'obligation de départ imposée à l'étranger, ne sont épuisés que si celui-ci, conformément aux points 53 et 56 de l'arrêt du 12 mars 2014, O. et B., C-456/12, EU:C:2014:135, s'est établi, en vertu et dans le respect des conditions de l'article 7, paragraphe 1, de la directive sur le séjour, en Allemagne et a donc un séjour effectif dans ce pays, c'est-à-dire un séjour de plus de trois mois. Tel n'est pas le cas au vu de ce que l'étranger a déclaré au sujet de ce séjour en Allemagne (voir, en outre, sous 5.5). Selon le staatssecretaris (secrétaire d'État), ce n'est que par une telle application par analogie de l'arrêt O. & B. qu'il est possible d'éviter les abus. Autrement, l'étranger peut, en ne séjournant qu'un seul jour en Allemagne, réduire à néant les effets juridiques de la décision du 25 septembre 2018 et retourner et séjourner ainsi de nouveau légalement aux Pays-Bas.

Faits

5. Sur le fondement du dossier de l'affaire, l'Afdeling (Section) constate les faits suivants.

Identité et nationalité

5.1. L'étranger a, durant son séjour aux Pays-Bas, établi son identité et sa nationalité avec une carte d'identité polonaise. L'étranger a déclaré avoir perdu cette carte le 16 novembre 2018 ou aux environs de cette date. Il a également déclaré avoir attendu avant de demander une nouvelle carte d'identité étant donné qu'il avait déjà perdu sa carte d'identité précédemment et que cette carte avait

ensuite été trouvée. L'étranger espérait que cela se produirait de nouveau maintenant.

Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a, dans toutes les décisions prises au sujet de l'étranger (voir sous 5.3 et 5.6), mentionné l'identité et [Or. 4] la nationalité indiquées par celui-ci. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a demandé aux autorités polonaises le 28 novembre 2018 d'accorder à l'étranger un passeport temporaire. Le 21 décembre 2018, l'étranger serait reconduit à la frontière polonaise.

5.1.1. Il résulte de ce qui précède que le staatssecretaris (secrétaire d'État) – en dépit de l'absence de passeport ou de carte d'identité – a considéré, le 23 novembre 2018, que l'identité et la nationalité indiquées par l'étranger étaient avérées.

C'est pourquoi il est admis dans la présente procédure que l'étranger est la personne qu'il indique être : FS, de nationalité polonaise, né le [omissis] à [omissis].

Séjour aux Pays-Bas jusqu'à son départ

5.2. L'étranger est inscrit, à compter du 9 novembre 2017, dans le Basisregistratie Personen (registre des personnes) (ci-après le « BRP »). Le BRP contient les données personnelles des habitants des Pays-Bas (résidents). L'étranger est inscrit en tant que non-résident étant donné qu'à cette date, il n'habitait pas aux Pays-Bas ou y avait habité moins de quatre mois.

Durant son séjour aux Pays-Bas, l'étranger a eu affaire à la police assez régulièrement. Jusqu'au placement en rétention de l'étranger le 23 novembre 2018, la police a enregistré 14 déclarations dans le registre de la police. La police a arrêté l'étranger un certain nombre de fois pour vols présumés (à étalage) et pour vols présumés à la tire. La police a également arrêté l'étranger un certain nombre de fois en raison du fait qu'il n'était pas en mesure de présenter un document d'identité et qu'il était à l'origine de troubles, pour violation de domicile, rébellion ou menace avec violence envers un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, outrages et infraction à une interdiction d'accès à son logement.

Décisions

5.3. Par décision du 1^{er} juin 2018, le staatssecretaris (secrétaire d'État) a constaté que l'étranger n'est pas en séjour régulier sur le territoire de l'Union.

La staatssecretaris (secrétaire d'État) a fondé cette décision sur le fait qu'il est ressorti d'une enquête que l'étranger a, il est vrai, travaillé cinq mois, mais n'exerce à présent aucun travail salarié et qu'il n'a pas démontré être chômeur involontaire ou demandeur d'emploi. Il est également ressorti de cette enquête que l'étranger n'exerce aucune activité en tant que travailleur non salarié et n'étudie

pas. En outre, il est ressorti de cette enquête que l'étranger n'a pas démontré disposer de ressources suffisantes pour pouvoir subvenir à ses besoins. De plus, il a été tenu compte du fait que la police a régulièrement arrêté l'étranger pour vols présumés (à l'étalage) et pour vols présumés à la tire.

Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a donc estimé, dans cette décision, que l'étranger ne satisfait pas aux conditions requises par l'article 7 de la directive sur le séjour.

Par décision du 25 septembre 2018, le staatssecretaris (secrétaire d'État) a déclaré non fondée la réclamation que l'étranger avait introduite contre la décision précitée. **[Or. 5]** Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a fondé cette décision sur le fait que les éléments invoqués par l'étranger dans sa réclamation n'appellent pas une appréciation différente de la décision du 1^{er} juin 2018. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a, entre autres, considéré que l'étranger n'a pas démontré, dans sa réclamation non plus, être chômeur involontaire ou demandeur d'emploi. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a également considéré qu'aucune appréciation n'avait été portée sur les comportements personnels de l'étranger qui constitueraient une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

Le staatssecretaris (secrétaire d'État) n'a donc pas fondé cette décision sur l'article 27 de la directive sur le séjour.

Dans cette décision, le staatssecretaris (secrétaire d'État) a fixé un délai de quatre semaines pour un départ volontaire et déterminé que l'étranger peut être expulsé s'il ne respecte pas ce délai.

Compte tenu de la date de la décision, le délai de départ donné à l'étranger lui impose d'avoir quitté les Pays-Bas avant le 24 octobre 2018.

5.3.1. L'étranger n'a pas saisi le rechtbank (tribunal) d'un recours contre la décision du 25 septembre 2018 de sorte qu'elle est devenue définitive.

Départ des Pays-Bas

5.4. Bien que la date à laquelle l'étranger a quitté les Pays-Bas ne ressorte pas du dossier de l'affaire, celui-ci a bien établi avoir quitté les Pays-Bas, en toute hypothèse, le 23 octobre 2018 ou avant cette date. Cela découle du fait que la police allemande l'a arrêté le 23 octobre 2018 pour vol présumé (à l'étalage).

Séjour aux Pays jusqu'à la rétention

5.5. L'étranger a déclaré séjourner chez des amis à Kaldenkirchen, en Allemagne, depuis son départ des Pays-Bas. Cet endroit se trouve juste au-delà de la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne. L'étranger a, en outre, déclaré être dépendant à la marijuana et se rendre quotidiennement aux Pays-Bas pour en acheter.

L'étranger a également déclaré être entré aux Pays-Bas le 21 novembre 2018 parce qu'il avait reçu une invitation à comparaître le 23 novembre 2018 devant le juge. Le 22 novembre 2018, le personnel d'un supermarché à Venlo a arrêté l'étranger pour vol présumé. La police qui avait été appelée a alors arrêté l'étranger parce qu'il n'était pas en mesure de présenter une pièce d'identité. À l'issue de cette arrestation, la police a retenu l'étranger en vue de son audition en vertu de l'article 50 de la Vreemdelingenwet 2000 (loi de 2000 sur les étrangers) (ci-après la « Vw 2000 »).

Rétention

5.6. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a placé l'étranger en rétention administrative le 23 novembre 2018 en vertu de l'article 59, paragraphe 1, partie introductive et sous a), de la Vw 2000. La rétention sur cette base légale [Or. 6] est conçue pour les étrangers en séjour irrégulier aux Pays-Bas et a pour objectif de les éloigner vers leur pays d'origine.

Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a fondé la décision du 23 novembre 2018 sur le fait que la mesure de rétention est requise par l'intérêt de l'ordre public étant donné le risque que l'étranger se soustraie au contrôle des étrangers et que l'étranger évite ou empêche la préparation du départ ou de la procédure de refoulement. Cela ressort du fait que l'étranger :

s'est, en violation de la législation relative aux étrangers, soustrait pendant un certain temps au contrôle des étrangers ;

a précédemment reçu une décision dont il ressort qu'il a l'obligation de quitter les Pays-Bas et n'y a pas spontanément donné suite dans le délai fixé par la décision ;

n'a pas de domicile ou de résidence fixe ;

ne dispose pas de ressources suffisantes ;

est présumé avoir commis un crime ou un délit ou a été condamné à ce titre.

5.7. L'étranger a introduit le 18 décembre 2018 une réclamation sur la base de l'article 72, paragraphe 3, de la Vw 2000 contre l'éloignement prévu vers la Pologne le 21 décembre 2018. Il a également demandé au voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (juge des référés du tribunal de La Haye) d'adopter une mesure provisoire de sorte que cet éloignement soit interdit. Par décision du 20 décembre 2018, le voorzieningenrechter (juge des référés) a accueilli la demande de mesures provisoires et interdit au staatssecretaris (secrétaire d'État) d'éloigner l'étranger avant l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de la décision du staatssecretaris (secrétaire d'État) sur la réclamation.

Étant donné que, sur la base de cette décision, l'éloignement vers la Pologne est interdit, le staatssecretaris (secrétaire d'État) a levé la rétention de l'étranger le 20 décembre 2018.

Séjour aux Pays-Bas après la rétention

5.8. Après la levée de la rétention, la police a encore enregistré deux déclarations concernant l'étranger. La police a arrêté l'étranger le 24 décembre 2018 pour avoir causé des troubles sous l'emprise de l'alcool. Le 7 janvier 2019, la police a arrêté l'étranger pour ne pas avoir pu présenter un titre de transport et une pièce d'identité ainsi que pour insultes.

Cadre juridique

Le droit de l'Union

Directive sur le séjour

6. L'article 1^{er} (« Objet ») dispose :

« La présente directive concerne :

a) les conditions d'exercice du droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres

[...] » **[Or. 7]**

L'article 2 (« Définitions ») dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) "citoyen de l'Union": toute personne ayant la nationalité d'un État membre ;

[...].

3) "État membre d'accueil": l'État membre dans lequel se rend un citoyen de l'Union en vue d'exercer son droit de circuler et de séjourner librement. »

L'article 3 (« Bénéficiaires ») dispose :

« 1. La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité [...] ».

L'article 5 (« Droit d'entrée ») dispose :

« 1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent

sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité [...].

[...].

4. Lorsqu'un citoyen de l'Union [...] ne dispose pas du document de voyage requis ou, le cas échéant, du visa nécessaire, l'État membre concerné accorde à ce[te] personn[e] tous les moyens raisonnables afin de l[ui] permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens [sa] qualité de bénéficiair[e] du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder au refoulement. »

L'article 6 (« Droit de séjour jusqu'à trois mois ») dispose :

« 1. Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.

[...] »

L'article 7 (« Droit de séjour de plus de trois mois ») dispose :

« 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois :

- a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil ; ou
- b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil ; ou,
- c)
 - s'il est inscrit dans un établissement privé ou public, agréé ou financé par l'État membre d'accueil sur la base de sa législation ou de sa pratique administrative, pour y suivre à titre principal des études, y compris une formation professionnelle et
 - s'il dispose d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil et garantit à l'autorité nationale compétente, par le biais d'une déclaration ou par tout autre moyen équivalent de son choix, qu'il dispose de ressources suffisantes pour lui-même [Or. 8] et pour les membres de sa famille afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur période de séjour ;

[...] »

L'article 14 (« Maintien du droit de séjour ») dispose :

« 1. Les citoyens de l'Union [...] ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

2. Les citoyens de l'Union [...] ont un droit de séjour tel que prévu aux articles 7, 12 et 13 tant qu'ils répondent aux conditions énoncées dans ces articles. Dans certains cas spécifiques lorsqu'il est permis de douter qu'un citoyen de l'Union ou les membres de sa famille remplissent les conditions énoncées aux articles 7, 12 et 13, les États membres peuvent vérifier si c'est effectivement le cas. Cette vérification n'est pas systématique.

[...].

4. À titre de dérogation aux dispositions des paragraphes 1 et 2 et sans préjudice des dispositions du chapitre VI, les citoyens de l'Union [...] ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une mesure d'éloignement lorsque :

- a) les citoyens de l'Union concernés sont des salariés ou des non salariés ; ou
- b) les citoyens de l'Union concernés sont entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi. Dans ce cas, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent être éloignés tant que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés ».

L'article 15 (« Garanties procédurales ») dispose :

« 1. Les procédures prévues aux articles 30 et 31 s'appliquent par analogie à toute décision limitant la libre circulation d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille prise pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

2. L'expiration de la carte d'identité ou du passeport ayant permis à la personne concernée d'entrer sur le territoire de l'État membre d'accueil et délivrée en même temps qu'un certificat d'enregistrement ou une carte de séjour ne constitue pas un motif suffisant pour cet État membre pour prendre une mesure d'éloignement.

3. L'État membre d'accueil ne peut pas assortir la décision d'éloignement visée au paragraphe 1 d'une interdiction d'entrée sur le territoire. »

Le droit national

Vw 2000

L'article 1^{er} est libellé comme suit :

« Au sens de la présente loi et des dispositions adoptées sur son fondement, on entend par :

[...];

ressortissants communautaires :

1° les ressortissants des États membres de l'Union européenne qui, sur le fondement du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sont autorisés à entrer et à séjourner sur le territoire d'un autre État membre ;

[...];

étranger : toute personne qui ne possède pas la nationalité néerlandaise et qui ne doit pas être assimilée à un Néerlandais au titre d'une disposition légale ». [Or. 9]

L'article 8 dispose :

« L'étranger n'a le droit de séjourner de manière régulière aux Pays-Bas que :

[...];

e. en tant que ressortissant communautaire, dans la mesure où il séjourne aux Pays-Bas en vertu d'une réglementation adoptée au titre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou du traité sur l'espace économique européen ; »

L'article 50 dispose :

« 1. Les fonctionnaires chargés de la surveillance des frontières et du contrôle des étrangers sont habilités soit en raison de faits et circonstances qui, selon des critères objectifs, font raisonnablement présumer un séjour irrégulier, soit dans le cadre de la lutte contre le séjour irrégulier après le franchissement des frontières, à interpellier des personnes pour vérifier leur identité, leur nationalité et les conditions de leur séjour. Toute personne affirmant être de nationalité néerlandaise, sans pouvoir l'établir, peut faire l'objet des moyens de contrainte visés aux paragraphes 2 et 5. Un arrêté de portée générale précise les documents dont doit disposer un étranger aux fins de la vérification de son identité, de sa nationalité et des conditions de son séjour.

[...].

3. Si l'identité de la personne interpellée peut être vérifiée immédiatement et s'il s'avère qu'elle ne jouit pas d'un droit de séjour régulier, ou s'il ne s'avère pas immédiatement qu'elle jouit d'un droit de séjour régulier, elle peut être transférée en un lieu prévu pour une audition. Elle y est maintenue pour une durée ne dépassant pas six heures, étant entendu qu'il n'est pas tenu compte de la période entre minuit et neuf heures du matin.

[...] »

L'article 59 dispose :

« 1. Si l'intérêt de l'ordre public ou de la sécurité nationale l'exige, Notre Ministre peut placer en rétention, en vue de son refoulement, l'étranger qui

a. n'est pas en situation de séjour régulier ;

[...] ».

L'article 61 dispose :

« L'étranger qui n'est pas, ou qui n'est plus, en situation de séjour régulier doit quitter spontanément les Pays-Bas dans le délai fixé à l'article 62.

[...] ».

L'article 62 dispose :

« Après l'adoption d'une décision de retour à l'encontre de l'étranger ou, s'il s'agit d'un ressortissant communautaire, après la fin du séjour régulier de l'étranger, celui-ci doit quitter spontanément les Pays-Bas dans les quatre semaines.

[...] ». **[Or. 10]**

L'article 63 dispose :

« 1. L'étranger qui n'est pas en situation de séjour régulier et qui n'a pas quitté spontanément les Pays-Bas dans le délai fixé par cette loi peut être expulsé.

[...] ».

L'article 72 dispose :

« [...]

3. Aux fins de la présente section, est également assimilé à une décision l'acte d'une autorité administrative à l'égard d'un étranger en tant que tel, [...].

[...] ».

L'article 106 dispose :

« 1. Si le rechtbank (tribunal) ordonne la levée d'une mesure privative ou restrictive de liberté ou si la privation ou la restriction de liberté a déjà été levée avant l'examen de la demande de levée de cette mesure, il peut accorder à l'étranger une indemnisation à charge de l'État. [...]

2. Le paragraphe 1 s'applique par analogie, lorsque l'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (la section du contentieux administratif du Conseil d'État) ordonne la levée de la mesure privative ou restrictive de liberté ».

L'article 112 dispose :

« En exécution d'un traité ou d'une décision d'une organisation internationale liant les Pays-Bas, des règles relatives au séjour régulier d'étrangers peuvent être établies, par ou en vertu d'un arrêté de portée générale, qui peuvent déroger, en faveur de ces étrangers, à la présente loi ».

Vreemdelingenbesluit 2000 (arrêté de 2000 sur les étrangers)

Chapitre 8, Dispositions générales et pénales, Section 2, Dérogation sur la base de traités, Paragraphe 2, CE/EEE

L'article 8.7 dispose :

« 1. Le présent paragraphe s'applique aux étrangers qui ont la nationalité d'un État partie au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de la Suisse, et qui se rendent aux Pays-Bas ou y séjournent.

[...] »

L'article 8.8 dispose :

« 1. L'étranger, visé à l'article 8.7, qui est en possession d'un document de franchissement des frontières en cours de validité ne peut se voir refuser l'entrée aux Pays-Bas que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique :

a. si l'étranger, en raison de son comportement personnel, représente une menace actuelle, réelle et grave pour un intérêt fondamental de la société ; **[Or. 11]**

b. dans le cas de maladies à potentiel épidémique, telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé, ou d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses, pour lesquelles des dispositions de protection sont prises aux Pays-Bas à l'égard des ressortissants néerlandais ;

c. s'il a été éloigné des Pays-Bas pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique et qu'un délai raisonnable ne s'est pas encore écoulé depuis l'éloignement.

[...].

4. L'étranger qui ne dispose pas du document requis de franchissement des frontières n'est refoulé qu'après avoir eu l'occasion, pendant un délai raisonnable,

d'obtenir ce document ou de faire établir ou prouver d'une autre manière qu'il a le droit de circuler et de séjourner librement. »

L'article 8.11 dispose :

« 1. L'étranger, visé à l'article 8.7, paragraphe 1, est en situation de séjour régulier pendant une période de trois mois à compter de son entrée s'il :

est titulaire d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ; ou

apporte, sans aucune équivoque, par d'autres moyens la preuve de son identité et de sa nationalité.

[...]. »

L'article 8.12 dispose :

« 1. L'étranger, visé à l'article 8.7, paragraphe 1, est en situation de séjour régulier aux Pays-Bas pour une durée de plus de trois mois à compter de son entrée s'il :

est un travailleur salarié ou non salarié aux Pays-Bas ou s'il est entré aux Pays-Bas pour y chercher un emploi et est en mesure de faire la preuve qu'il cherche un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé ;

dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète aux Pays-Bas ;

est inscrit en vue d'une formation qui est reprise au Centraal register opleidingen hoger onderwijs (Registre central des formations de l'enseignement supérieur), visé à l'article 6.13 de la Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (loi sur l'enseignement supérieur et la recherche scientifique) ou au Centraal register beroepsopleidingen (Registre central des formations professionnelles), visé à l'article 6.4.1 de la Wet educatie en beroepsonderwijs (loi sur l'éducation et l'enseignement professionnel), pour y suivre à titre principal des études ou une formation professionnelle, dispose d'une assurance maladie complète aux Pays-Bas et garantit, par une déclaration ou par tout autre moyen équivalent de son choix, qu'il dispose de ressources suffisantes pour lui-même et pour les membres de sa famille ;

[...].

2. Le séjour régulier de l'étranger, visé au paragraphe 1, sous a), ne prend pas fin au seul motif que l'étranger n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée :

a. en cas d'incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident ;

b. s'il se trouve en chômage involontaire après avoir exercé des activités en tant que travailleur salarié ou non salarié d'au moins un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen [Institut de gestion des assurances pour les travailleurs salariés, Pays-Bas] ;

c. pendant une période d'au moins six mois, après s'être trouvé en chômage involontaire [Or. 12] à la fin d'un contrat de travail d'une durée inférieure à un an, ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois, s'il s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen ;

[d.] s'il entreprend une formation professionnelle qui, sauf en cas de chômage involontaire, présente une relation avec l'activité professionnelle antérieure.

[...] »

L'article 8.16 dispose :

« Sans préjudice des articles 8.22 et 8.23, le séjour régulier ne prend pas fin tant que l'étranger remplit les conditions visées aux articles 8.12 à 8.15. Dans certains cas spécifiques lorsqu'il est permis d'en douter, Notre Ministre peut examiner si les conditions sont remplies. L'examen n'est pas systématique. Le recours à l'assistance publique ne met pas automatiquement fin au séjour régulier.

[...] »

Appréciation

Introduction

7. Bien que le staatssecretaris (secrétaire d'État) ait levé la rétention, l'étranger conserve un intérêt à son appel étant donné qu'il a droit à une indemnisation si le staatssecretaris (secrétaire d'État) l'a placé à tort en rétention (article 106 de la Vw 2000).

8. Selon une jurisprudence constante de l'Afdeling (Section) (voir, entre autres, arrêt du 31 août 2011, ECLI :NL :RVS :2011 :BR6665), le juge peut, dans le cadre d'une procédure de rétention administrative, vérifier si un étranger a un droit de séjour déclaratoire sur la base du droit de l'Union, lorsque l'étranger n'a pas introduit de demande à cette fin ou que le staatssecretaris (secrétaire d'État), saisi d'une demande, n'a pas encore statué.

Étant donné que l'étranger n'a pas introduit de demande entre le 23 novembre 2018 (le jour où il a été placé en rétention) et le 7 décembre 2018 (le jour de la décision du tribunal), on peut vérifier, dans le cadre de la présente procédure, s'il

avait, au moment où il a été placé en rétention, un droit de séjour déclaratoire sur la base du droit de l'Union.

Motif des questions préjudicielles

9. La décision du 25 septembre 2018 sur le droit de séjour de l'étranger est une décision, telle que visée à l'article 15 de la directive sur le séjour (voir arrêt du 10 septembre 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU :C :2019 : [693], points 70 à 74).

Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a limité le droit de circuler et de séjourner librement de l'étranger pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, à savoir en raison du fait que l'étranger n'a pas de droit de séjour au titre et aux conditions de l'article 7 de la directive sur le séjour. Dans cette décision, le staatssecretaris (secrétaire d'État) a ensuite imposé à l'étranger une obligation de départ dans un délai de quatre semaines [Or. 13], sous peine d'éloignement si l'étranger n'a pas quitté le territoire à l'expiration de ce délai.

10. L'objectif de l'article 15 de la directive sur le séjour ressort du renvoi aux dispositions procédurales de l'article 30 et de l'article 31 : un citoyen de l'Union doit quitter le territoire de l'État membre d'accueil qui a adopté la décision d'éloignement visée à l'article 15 soit en quittant lui-même le territoire dans le délai fixé, soit en étant éloigné par cet État membre.

L'article 15 de la directive sur le séjour ne détermine pas si la décision d'éloignement est pleinement exécutée et ne produit plus d'effets juridiques au moment où le citoyen de l'Union a volontairement quitté le territoire ou a été éloigné.

La question est de savoir si, après le départ volontaire ou l'éloignement du citoyen de l'Union, la décision continue à produire des effets juridiques pour une durée déterminée, comme le staatssecretaris (secrétaire d'État) l'a exposé.

La réponse à cette question est pertinente pour déterminer quand le citoyen de l'Union peut, après son départ volontaire ou son éloignement, de nouveau entrer sur le territoire de l'État membre d'accueil qui a adopté la décision d'éloignement. Deux scénarios possibles sont abordés ci-après, à savoir (1) que, par le départ volontaire ou l'éloignement, la décision est pleinement exécutée, avec pour conséquence que celle-ci ne produit plus d'effets juridiques (sous 10.1 et 10.1.1) et (2) que, même après le départ volontaire ou l'éloignement, la décision continue à produire des effets juridiques (sous 10.2 et 10.2.1).

scénario (1) : par le départ volontaire ou l'éloignement, la décision est pleinement exécutée, avec pour conséquence que celle-ci ne produit plus d'effets juridiques

10.1. Si le principe est que la décision d'éloignement est pleinement exécutée et ne produit plus d'effets juridiques lorsqu'un citoyen de l'Union a établi avoir quitté le territoire de l'État membre d'accueil qui a adopté cette décision, ce

citoyen peut, le jour même où il a quitté le territoire de l'État membre d'accueil, de nouveau entrer sur le territoire de cet État membre d'accueil et séjourner sur ce territoire.

Dans ce scénario, la décision d'éloignement prise par l'État membre d'accueil, visée à l'article 15 de la directive sur le séjour, n'a, de ce fait, aucune conséquence sur le droit, visé à l'article 5 de ladite directive, de l'étranger d'entrer (de nouveau) sur le territoire de ce État membre d'accueil. Étant donné que le droit visé à l'article 5 ne peut être isolé du droit visé à l'article 6 de séjourner jusqu'à trois mois maximum sur le territoire d'un État membre, la décision d'éloignement prise par un État membre d'accueil n'affecte pas non plus ce dernier droit.

10.1.1. Cela implique concrètement ce qui suit pour l'étranger. L'étranger avait, le 23 octobre 2018 ou après cette date, le droit de retourner aux Pays-Bas étant donné qu'il a démontré avoir séjourné le 23 octobre 2018 en Allemagne. Il en résulte qu'il a, en toute hypothèse, quitté les Pays-Bas avant le 23 octobre 2018 ou au plus tard à cette date, c'est-à-dire dans le délai qui lui a été imposé pour un départ volontaire (voir sous 5.3.).

Le fait que lors de son retour aux Pays-Bas, l'étranger ne pouvait disposer d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité n'y change rien. Dans son arrêt du 17 février 2005, Oulane, C-215/03, EU:C:2005:95 [Or. 14], point 24, la Cour a jugé que la présentation de ces documents constitue une formalité administrative en vue de la constatation d'un droit qui découle directement de la qualité de la personne en cause. Le fait que l'étranger est un citoyen de l'Union n'est pas contesté dans le présent litige (voir point 5.1.1.).

C'est la raison pour laquelle, après son entrée le 23 octobre 2018 ou après cette date, l'étranger était de nouveau en séjour régulier aux Pays-Bas en vertu de l'article 6 de la directive sur le séjour, de sorte qu'il a été placé, à tort, en rétention le 23 novembre 2018 en vertu de l'article 59, paragraphe 1, partie introductive et sous a), de la Vw 2000 (séjour illégal).

scénario (2) : après le départ volontaire ou l'éloignement, la décision continue à produire des effets juridiques

10.2. Si le principe est qu'une décision d'éloignement adoptée par un État membre d'accueil continue à produire des effets juridiques pour une durée déterminée, même après le départ volontaire ou l'éloignement d'un citoyen de l'Union, la situation est, sans aucun doute, différente.

Par le départ volontaire dans le délai fixé ou par l'éloignement du citoyen de l'Union, l'effet juridique poursuivi par une décision d'éloignement adoptée par l'État membre d'accueil ne se réalise pas pour ce citoyen de l'Union. L'effet juridique de la décision d'éloignement prise par l'État membre d'accueil ne s'accomplit pas par le seul fait de quitter le territoire de l'État membre d'accueil. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) affirme que la décision d'éloignement n'est pleinement exécutée et ne produit plus d'effets juridiques que lorsque le citoyen

de l'Union aura séjourné durablement sur le territoire de son propre État membre ou d'un État membre autre que l'État membre d'accueil qui a adopté la décision d'éloignement. Dans une application par analogie de l'arrêt O. & B. proposée par le staatssecretaris (secrétaire d'État), un séjour durable équivaut, en toute hypothèse, à un séjour de plus de trois mois.

Dans ce scénario, la décision d'éloignement prise par l'État membre d'accueil, telle que visée à l'article 15 de la directive sur le séjour, produit bien des effets sur les droits visés à l'article 5 et à l'article 6. Ces droits ne peuvent être invoqués, pendant au minimum trois mois à compter du départ volontaire ou de l'éloignement, à l'encontre de l'État membre d'accueil qui a adopté la décision d'éloignement.

10.2.1. Cela implique concrètement ce qui suit pour l'étranger. L'étranger n'avait, le 23 octobre 2018 ou après cette date, pas encore le droit de retourner aux Pays-Bas. Dans l'application par analogie de l'arrêt O. & B. proposée par le staatssecretaris (secrétaire d'État), l'étranger ne pourrait retourner aux Pays-Bas qu'après le 23 janvier 2019.

C'est la raison pour laquelle, après son entrée le 23 octobre 2018 ou après cette date, l'étranger n'était pas en séjour régulier aux Pays-Bas au sens de l'article 6 de la directive sur le séjour de sorte qu'il a été, à bon droit, placé en rétention le 23 novembre 2018 en vertu de l'article 59, paragraphe 1, partie introductive et sous a), de la Vw 2000 (séjour illégal), à condition et pour autant que les motifs invoqués permettaient de justifier cette rétention.

11. La réponse à la question de savoir quand une décision d'éloignement visée à l'article 15 de la directive sur le séjour est pleinement exécutée et [Or. 15] ne produit plus d'effets juridiques ne peut, selon l'Afdeling (Section), pas être donnée de manière univoque. Cette réponse ne peut être déduite directement de l'article 15 lui-même ni de l'économie de la directive sur le séjour, comme nous le verrons plus bas.

11.1. D'une part, on peut affirmer qu'il résulte de l'article 15, paragraphe 3, de la directive sur le séjour qu'un État membre, ne peut pas contraindre, par une décision d'éloignement, un citoyen de l'Union, à séjourner, après son départ ou son éloignement, pendant plus de trois mois en dehors du territoire de cet État membre. S'il en va autrement, une décision d'éloignement équivaut, en fait, à une interdiction d'entrer sur le territoire de l'État membre qui a adopté cette décision. Cela est contraire à l'article 15, paragraphe 3, de la directive sur le séjour (voir également arrêt du 10 septembre 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, point 88).

11.2. D'autre part, on peut dire qu'un éloignement vise, de manière générale, à ce que la personne éloignée séjourne durablement en dehors du territoire de l'État membre qui a adopté la décision d'éloignement. Cet objectif ne peut être atteint si le jour même où il a quitté le territoire d'un État membre ou été éloigné de ce

territoire, le citoyen de l'Union peut de nouveau entrer sur le territoire dudit État membre au titre de l'article 5 de la directive sur le séjour et séjourner sur ce territoire au titre de l'article 6 de ladite directive. On peut ainsi poser la question de savoir quelle est alors l'utilité d'une décision d'éloignement visée à l'article 15 de la directive sur le séjour.

Les questions préjudicielles

12. Étant donné que l'article 15 de la directive sur le séjour doit être interprété pour statuer sur le grief soulevé par l'étranger, l'Afdeling (Section) se voit dans la nécessité de poser à la Cour les questions suivantes :

Question 1 :

L'article 15, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres] doit-il être interprété en ce sens qu'une décision, adoptée sur la base de cette disposition, d'éloignement d'un citoyen de l'Union du territoire de l'État membre d'accueil est pleinement exécutée et ne produit plus d'effets juridiques dès que ce citoyen de l'Union a quitté, le cas échéant preuve à l'appui, le territoire de cet État membre d'accueil dans le délai que ladite décision fixe pour son départ volontaire ?

Question 2 :

Si la question 1 appelle une réponse affirmative, ce citoyen de l'Union bénéficie-t-il, en cas de retour immédiat dans l'État membre d'accueil, du droit de séjour de trois mois au plus, visé à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, ou bien l'État membre d'accueil peut-il adopter une nouvelle décision d'éloignement pour empêcher l'entrée répétée de ce citoyen de l'Union sur son territoire pour une courte durée ?

Question 3 :

Si la question 1 appelle une réponse négative, ce citoyen de l'Union doit-il, dans ce cas, séjourner pendant une durée déterminée en dehors du territoire de l'État membre d'accueil et quelle est cette durée ? **[Or. 16]**

Conclusion

13. L'examen de l'appel est suspendu jusqu'à ce que la Cour ait statué. **[Or. 17]**

Décision

[omissis] [reproduction des questions préjudicielles et formule de clôture]