

Affaire C-241/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

14 avril 2021

Juridiction de renvoi :

Riigikohus (Estonie)

Date de la décision de renvoi :

30 mars 2021

Partie demanderesse :

I.L.

Partie défenderesse :

Politsei- ja Piirivalveamet

R I I G I K O H U S (Cour suprême, Estonie)

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

ORDONNANCE

[Omissis]

Date de l'ordonnance

30 mars 2021

[Omissis]

Affaire

Demande du Politsei- ja Piirivalveamet (office de la police et des gardes-frontières) en vue du placement d'I.L. en centre de rétention.

Parties dans la procédure au principal

Partie requérante : Politsei- ja Piirivalveamet (office de la police et des gardes-frontières) [omissis] Personne concernée : I.L. [omissis]

[Omissis]

Fondement de la procédure devant la Riigikohus (Cour suprême, Estonie) Pourvoi d'I.L.

[Omissis]

DISPOSITIF

1. La question préjudicielle suivante est adressée à la Cour :

Convient-il d'interpréter l'article 15, paragraphe 1, première phrase, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, en ce sens que les États membres peuvent placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui, pendant qu'il est en liberté avant son éloignement, présente un risque réel de commettre une infraction pénale dont l'établissement et la sanction sont susceptibles de compliquer considérablement le processus d'éloignement ?

[Omissis] [sursis à statuer]

[Omissis] [fixation des honoraires au titre de l'aide juridictionnelle de l'État]

FAITS ET PROCÉDURE

- 1 I.L. (ci-après également la « personne concernée ») est un ressortissant moldave né en 1993 en Russie. Il séjournait en Estonie au titre d'une exemption de visa.
- 2 La personne concernée a été placée en détention en tant que suspect le 12 octobre 2020, à 5 h 03, au motif qu'elle avait causé des souffrances physiques et des dommages de santé à sa partenaire et à une autre victime de sexe féminin.

Par jugement du 13 octobre 2020 [omissis], le Harju Maakohus (tribunal de première instance de Harju, Estonie) a reconnu la personne concernée coupable de l'infraction pénale (sévices corporels) visée à l'article 121, paragraphe 2, points 2 et 3, du karistusseadustik (code pénal estonien, ci-après « KarS »). Aux termes de l'accusation telle qu'elle ressort du jugement, le ministère public a également reproché à la personne concernée d'avoir « pris un couteau de cuisine et, en le tenant à la main, dit à la victime [...] que si elle était expulsée d'Estonie, elle y reviendrait et tuerait la victime. Cette dernière [Or. 2] a pris les paroles d'I.L. pour des menaces et craint pour sa vie ». La personne concernée n'a toutefois pas

été reconnue coupable de l'infraction pénale (menace) visée à l'article 120, paragraphe 1, du KarS.

Selon le jugement du tribunal de première instance, la personne concernée a été définitivement condamnée à une peine d'emprisonnement d'un an, un mois et vingt-huit jours assortie d'une période de mise à l'épreuve de deux ans. En outre, le tribunal, dans le palais de justice, a ordonné sa remise en liberté.

- 3 Par communication du 13 octobre 2020, le Politsei-ja Piirivalveamet (office de la police et des gardes-frontière, ci-après le « PPA ») a mis fin de manière anticipée, en vertu de l'article 52, paragraphe 1, point 7, et paragraphe 4, point 1, de la välismaalaste seadus (loi relative aux étrangers, ci-après la « VMS »), au séjour de la personne concernée, autorisé au titre d'une exemption de visa. Il y indiquait que le 13 octobre 2020 était le dernier jour où la personne concernée était autorisée à séjourner en Estonie et que, à la date de l'expiration anticipée de la durée du séjour, l'étranger était tenu de quitter le territoire des États membres de l'espace Schengen dans les meilleurs délais. L'obligation de quitter le territoire pouvait être exécutée sans délai selon les modalités prévues par la väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (loi relative à l'obligation de quitter le territoire et à l'interdiction d'entrée sur le territoire, ci-après également la « VSS »).

Ce même 13 octobre 2020 à 16 h 21, le PPA a ordonné, dans les locaux du Harju Maakohus (tribunal de première instance de Harju), le placement en rétention de la personne concernée en application de l'article 15, paragraphe 2, point 1, de la VSS. Le procès-verbal de placement en rétention indique que la personne concernée a été retenue compte tenu de son attitude à l'égard de l'infraction pénale commise et de son comportement après sa condamnation. Il y avait des raisons de croire, sur la base de ces éléments, que la personne concernée pourrait chercher à se soustraire à l'éloignement, malgré sa promesse de quitter volontairement le pays et sa demande tendant à ce qu'il lui soit délivré un ordre de départ volontaire.

Après son placement en rétention, la personne concernée a été auditionnée (de 17 h 10 à 18 h 10 comme mentionné sur le procès-verbal) pour présenter ses observations sur l'éloignement et l'interdiction d'entrée sur le territoire.

Le 13 octobre 2020, le PPA a également émis à l'encontre de la personne concernée un ordre de quitter l'Estonie au titre de l'article 7, paragraphe 1, de la VSS, au motif qu'elle y séjournait de manière irrégulière. Par cette même décision, le PPA a interdit à la personne concernée, en vertu de l'article 7⁴, paragraphe 3, de la VSS, de retourner en Estonie pendant trois ans à compter de la date d'exécution de l'obligation de quitter le territoire. L'ordre de quitter le territoire indique : « enjoindre à I.L. de quitter immédiatement la République d'Estonie et, en tout état de cause, au plus tard le 13 octobre 2020 ; l'ordre de quitter le territoire peut faire l'objet d'une exécution forcée à compter du 13 octobre 2020 ; après cette date, le ressortissant étranger n'ayant pas déféré à l'ordre de quitter le territoire sera transféré de la République d'Estonie en

Moldavie, conformément à l'article 14, paragraphe 1, et à l'article 15, paragraphe 1, de la väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (loi relative à l'obligation de quitter le territoire et à l'interdiction d'entrée sur le territoire) .»

4 Le 14 octobre 2020, le **PPA** a **demandé** au Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn) l'autorisation d'arrêter la personne concernée et de la placer dans un centre de rétention pour une durée maximale de deux mois au titre de l'article 15, paragraphe 2, points 1) à 3), de la VSS. Le PPA fait valoir, en résumé, ce qui suit.

1) L'ordre de quitter le territoire adressé à la personne concernée n'est pas exécuté et peut faire l'objet d'une exécution forcée.

2) Lors de l'audition, la personne concernée a expliqué qu'elle était en conflit avec sa partenaire depuis trois mois. Ses nerfs ont lâché et un conflit a éclaté. Il souhaite, non pas se séparer de sa partenaire, mais retourner auprès d'elle pour tout arranger.

3) Bien qu'elle ait promis de quitter volontairement le territoire, la personne concernée pourra chercher à se soustraire à l'éloignement. Elle a commis des actes de violence domestique. Il existe un fort intérêt public à prévenir de telles infractions. L'ordre de quitter le territoire pouvant faire l'objet d'une exécution forcée vise principalement à prévenir de futures infractions pénales. La personne concernée a expliqué qu'avant de partir, elle souhaitait régler les problèmes rencontrés avec sa partenaire. L'audition a également montré que la personne concernée n'avait pas pris conscience qu'elle avait commis un acte inacceptable en faisant usage de violence à l'encontre de sa partenaire et d'une autre personne. Le PPA n'est pas convaincu que le même comportement ne se reproduira pas en cas de tension. La partenaire de la personne concernée n'est pas prête à régler le conflit. Il est peu probable que la victime envisage une vie commune avec la personne concernée. La décision rendue dans le cadre de la procédure administrative repose sur une projection. Par conséquent, même si la personne concernée n'a pas été reconnue coupable de l'infraction pénale (la menace) visée à l'article 120 du KarS, le PPA peut prendre en considération le fait que, en cas d'éloignement, cette personne a menacé de faire usage de la violence à l'encontre de sa partenaire.

4) La personne concernée ne peut à aucun titre faire valoir un droit au séjour régulier sur le territoire, si bien qu'elle ne peut pas travailler ou percevoir un revenu légalement. Elle n'a pas d'argent pour payer son logement.

5) La menace que représente la personne concernée est décrite par l'infraction mentionnée précédemment. Cette personne ne quittera pas le territoire estonien et envisage de régler le conflit domestique. C'est pourquoi elle doit être placée en centre de rétention jusqu'à son éloignement. **[Or. 3]**

6) Par son comportement passé, la personne ne s'est pas montrée digne de confiance, de sorte qu'il n'est pas possible de recourir à des mesures de surveillance moins coercitives.

5 Par **ordonnance** du 15 octobre 2020, le **Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn)** a autorisé le placement de la personne concernée en centre de rétention jusqu'à son éloignement du territoire estonien, mais pas au-delà du 15 décembre 2020. Les motifs retenus par le juge dans sa décision peuvent être résumés comme suit.

1) Le PPA a demandé au cours de l'audience le placement de la personne concernée en centre de rétention uniquement au titre de l'article 15, paragraphe 2, point 1, de la VSS. À l'audience, le PPA a précisé que cette personne avait rempli son devoir de coopération et qu'elle était en possession des documents nécessaires pour son retour en République de Moldavie.

2) La personne concernée risque de se soustraire à la procédure d'éloignement et de ne pas quitter volontairement l'Estonie [article 68, points 1 à 4, de la VSS]. Elle ne peut à aucun titre faire valoir un droit au séjour régulier en Estonie et n'a pas déféré à l'ordre de quitter le territoire délivré par le PPA. Le Harju Maakohus (tribunal de première instance de Harju) l'a reconnue coupable de multiples sévices corporels exercés dans la sphère domestique. Il ressort du procès-verbal d'audition établi par le PPA que la personne concernée trouve l'éloignement inacceptable et a l'intention de tout arranger. Elle a affirmé, lors de l'audience, qu'une fois mise en liberté, elle ne se rendrait à son domicile que pour récupérer ses affaires et éviterait d'entrer en contact avec son ancienne partenaire. Ensuite, elle quitterait volontairement l'Estonie. Compte tenu de son comportement passé, il y a des raisons de penser que son départ d'Estonie ne se fera pas nécessairement comme il est indiqué. Il n'est pas possible de garantir qu'en allant récupérer ses affaires, la personne concernée n'entrera pas en contact avec son ancienne partenaire. Si ce contact devait se produire quelques jours seulement après la commission de l'infraction pénale, il est fort probable que la situation dégénère et que la personne concernée commette éventuellement une nouvelle infraction pénale. En cas de récidive, l'exécution volontaire de l'ordre de quitter le territoire sera évidemment exclue, car, dès lors qu'une enquête pénale sera ouverte, la personne concernée aura droit à ce que sa cause soit entendue en sa présence et il sera également possible de procéder à une arrestation dans le cadre de l'enquête. Il y a donc des raisons de douter des intentions exprimées par la personne concernée lors de l'audience. L'État entend prévenir toute nouvelle infraction. À l'heure actuelle, le risque que la personne concernée puisse commettre une nouvelle infraction pénale est important.

3) L'article 18, paragraphe 1, de la VSS prévoit que la procédure d'éloignement est menée à terme dans les 48 heures à compter du placement en rétention de l'étranger. Dans sa demande, le PPA a expliqué que la personne concernée devait passer un test de dépistage de la COVID-19 pour pouvoir rentrer en République de Moldavie, car sans ce test cette dernière ne l'accepterait pas. À

cela s'ajoute l'obstacle temporel que constitue l'organisation actuelle du trafic aérien si la personne concernée doit être envoyée en République de Moldavie par avion. Il n'y a pas de vols directs vers la République de Moldavie et les opérations d'éloignement se font actuellement par l'Allemagne. Par conséquent, il n'est pas possible de mener à terme la procédure d'éloignement dans les 48 heures.

4) Le recours à des mesures de surveillance moins coercitives ne garantit pas nécessairement que la procédure d'éloignement soit menée jusqu'à son terme et la personne concernée n'inspire pas non plus confiance, alors que c'est une condition préalable à la mise en œuvre de toute autre mesure de surveillance. Aucune considération relative à la sécurité et à la santé ne s'oppose au placement en centre de rétention. Ce placement a donc un caractère proportionné.

6 La **personne concernée** a formé un **pourvoi** par lequel elle demande l'annulation de l'ordonnance du tribunal administratif et sa remise en liberté. Elle a également présenté une demande tendant à ce que ledit tribunal oblige le PPA à rassembler ses biens (affaires et salaires mis en dépôt) et à les lui remettre.

7 Par **ordonnance** du 2 décembre 2020, la **Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn, Estonie)** a déclaré irrecevable la demande en référé de la personne concernée, et rejeté son recours contre l'ordonnance du tribunal administratif, qu'elle a confirmée. La cour d'appel a justifié sa position par les points suivants.

1) La personne concernée doit, dans un premier temps, saisir le PPA d'une demande visant à ce que celui-ci assure la préservation de ses biens et les remette en sa possession. Le PPA ne s'est pas prononcé sur sa demande, pas plus qu'il n'a refusé de l'exécuter.

2) La personne concernée répond au critère de risque de fuite énoncé à l'article 6⁸, point 1), de la VSS, à savoir que l'étranger n'a pas quitté l'Estonie après l'expiration du délai de départ volontaire fixé par l'ordre de quitter le territoire. La personne concernée avait l'obligation de quitter l'Estonie le jour même où a été émis cet ordre. La personne concernée a soutenu, devant le PPA et le tribunal administratif, qu'elle souhaitait, avant de quitter le territoire, régler les problèmes rencontrés avec son ex-partenaire et récupérer ses affaires à son ancien domicile. En d'autres termes, elle ne quittera pas l'Estonie avant d'avoir réglé **[Or. 4]** ses problèmes et d'avoir obtenu ses affaires. Dans le cas où une personne a subordonné son départ du pays à la réalisation de conditions préalables, il est probable qu'elle ne quittera pas le pays tant que ces conditions ne seront pas remplies. La personne peut se mettre en quête de nouvelles solutions pour rester et refuser de partir. Ce risque est d'autant plus élevé que le délai qui lui est imparti pour quitter le pays est court. Compte tenu de la nature et de la gravité de l'infraction pénale commise par la personne concernée, il y a peu de chances qu'elle parvienne à remplir les conditions qu'elle a elle-même fixées et à quitter volontairement l'Estonie dans le délai imparti.

3) Les motifs de rétention prévus par l'article 15, paragraphe 2, points 1 à 3, de la VSS ne permettent pas le placement en rétention d'une personne dans le but de prévenir toute autre infraction éventuelle. Le placement en rétention d'une personne au titre des dispositions de la VSS a pour but de garantir qu'elle quittera le territoire estonien.

4) L'article 6⁸, point 4, de la VSS n'est applicable que dans le cas où la décision de condamnation est devenue définitive. La condamnation de la personne concernée prononcée par le Harju Maakohus (tribunal de première instance de Harju) est devenue définitive le 21 octobre 2020, alors que le PPA avait déjà introduit sa demande et que le tribunal administratif l'avait déjà acceptée. Dès lors qu'il est possible d'admettre l'existence d'un risque de fuite de la personne concernée au titre de l'article 6⁸, point 1), de la VSS, il n'est pas nécessaire d'analyser si un tel risque existe au titre de l'article 6⁸, point 4), de la VSS.

5) L'application de mesures de surveillance moins coercitives n'est pas justifiée.

8 La personne concernée a fait l'objet d'un éloignement de la République d'Estonie vers la Moldavie le 23 novembre 2020.

ARGUMENTS DES PARTIES

9 La **personne concernée** a formé un **pourvoi** contre l'ordonnance de la cour d'appel, par lequel elle demande l'annulation de ladite ordonnance et l'adoption d'une nouvelle ordonnance constatant l'illégalité de la demande du PPA et du placement en centre de rétention. La personne concernée fait valoir, en résumé, ce qui suit.

1) Lors du rejet de la demande en référé en tant qu'irrecevable, il aurait fallu prendre en compte la situation de la personne concernée. Cette dernière n'avait pas d'avocat auparavant, de sorte qu'elle ne savait pas si elle devait introduire des demandes et lesquelles.

2) La personne concernée a tiré les conséquences de ses actes et s'abstiendra à l'avenir de commettre d'autres infractions. Elle a pleinement contribué à la procédure. Il n'y a donc pas lieu de craindre qu'elle commette une nouvelle infraction en allant récupérer ses affaires.

3) Les biens de la personne concernée ont pour elle une grande valeur. Son intention de rassembler et d'emporter ses affaires avant de partir est logique et ne saurait être considérée comme une condition inacceptable. Il est peu probable que la personne concernée, une fois à l'étranger, puisse récupérer les biens détenus par sa partenaire (avec laquelle elle était en conflit) ou obtenir de son employeur les arriérés de salaire (payables en espèces).

4) Comme la personne concernée ne présente aucun risque de fuite, il aurait fallu appliquer des mesures de surveillance moins coercitives.

5) La personne concernée a été éloignée d'Estonie. Il est donc justifié de passer d'un recours en annulation à un recours en constatation d'illégalité. Si la Riigikohus (Cour suprême) constate l'illégalité de la demande du PPA et du placement en centre de rétention, la personne concernée sera fondée à introduire un recours en réparation contre le PPA (cette personne n'ayant pas pu travailler, ni percevoir de salaire, et ayant été illégalement privée de liberté).

10 Dans son **mémoire en réponse**, le **PPA** a conclu au rejet du pourvoi. En réponse aux questions de la Riigikohus (Cour suprême), le PPA a expliqué ce qui suit.

1) À la suite de l'audience en première instance, la personne concernée a été informée que, le même jour, le PPA mettait fin de manière anticipée à son séjour autorisé sur la base d'une exemption de visa, que le dernier jour de séjour autorisé était le 13 octobre 2020 et qu'elle ne pouvait à aucun titre faire valoir un droit au séjour régulier en Estonie, et par ailleurs, il lui a été demandé si elle consentait à quitter volontairement l'Estonie. La personne concernée a répondu qu'elle avait besoin de régler un conflit avec sa partenaire et qu'elle avait des problèmes avec son employeur. Par conséquent, la personne concernée n'a pas consenti à quitter l'Estonie. Or, le PPA ne pouvait permettre le retour de la personne concernée auprès de la victime. La victime craignait pour sa vie en raison des menaces proférées par la personne concernée à son égard, cette dernière lui ayant dit que si elle était expulsée d'Estonie, elle y reviendrait et la tuerait.

2) Tout de suite après l'audience du tribunal de première instance tenue dans l'affaire pénale, la personne concernée a été placée en rétention et conduite à la Põhja prefektuur (préfecture du Nord) dans le cadre de la procédure concernant les personnes en séjour irrégulier. La personne concernée a reçu, contre signature, à la Põhja prefektuur (préfecture du Nord), une communication [**Or. 5**] relative à l'expiration anticipée de la durée de son séjour, ce dont elle avait été informée à l'issue de l'audience en première instance. Elle a été avertie de l'obligation de quitter l'Estonie et il lui a été demandé si elle consentait à un départ volontaire. La personne concernée a donné son accord tout en posant ses conditions : elle n'acceptait pas de partir avant d'avoir réglé le conflit avec la victime. La personne concernée a eu la possibilité de présenter des objections à la fois sur l'ordre de quitter le territoire et sur l'interdiction d'entrée sur le territoire. Ces dernières ont été consignées dans le procès-verbal d'audition. Après avoir entendu les objections de la personne concernée, le PPA a étudié les modalités d'une exécution aussi bien forcée que volontaire de l'ordre de quitter le territoire. Le PPA a émis l'ordre de quitter le territoire en examinant les preuves, en appréciant les faits et en tenant compte des objections de la personne concernée, de son attitude à l'égard de l'infraction pénale commise et de son comportement après sa condamnation. Il a considéré que ladite personne pourrait chercher à se soustraire à l'éloignement et qu'elle représentait un danger pour l'ordre public. Elle avait commis des actes de violence domestique. La prévention des infractions

constitutives d'actes de violence domestique est une priorité pour la République d'Estonie et ces affaires présentent un grand intérêt pour le public. Si la sanction pénale apporte une réponse à un acte déjà commis et s'inscrit également dans l'objectif d'isoler toute personne potentiellement dangereuse de la société respectueuse du droit, la mesure d'éloignement forcé visait principalement à mettre en œuvre la volonté de l'État de prévenir toute nouvelle infraction.

3) Le PPA ne s'est pas fondé sur les motifs prévus par l'article 6⁸, paragraphe 1, de la VSS pour évaluer le risque de fuite de la personne concernée. L'ordre de quitter le territoire pouvant faire l'objet d'une exécution forcée a été émis au titre de l'article 7², paragraphes 1 et 4, de la VSS.

4) Le PPA a estimé nécessaire de placer la personne concernée en centre de rétention afin de procéder à son éloignement. Il n'a pas été possible d'appliquer à cette personne les mesures de surveillance mentionnées à l'article 10 de la VSS car la probabilité qu'elles aboutissent au résultat souhaité était insuffisante. La personne concernée ne pouvait à aucun titre faire valoir un droit au séjour régulier en Estonie afin d'y travailler et ne disposait pas de ressources financières suffisantes pour couvrir ses frais d'hébergement. Elle aurait pu essayer de se soustraire à la procédure d'éloignement, ce qui aurait considérablement compliqué son éloignement du territoire. Eu égard aux circonstances de l'infraction commise par la personne concernée et compte tenu de l'état émotionnel de cette dernière, le PPA a considéré que ladite personne ne partirait pas volontairement d'Estonie et qu'elle chercherait à régler le conflit domestique.

5) Au début de l'année 2021, l'enquêteur en charge de la procédure pénale a restitué des éléments de preuve à la victime. Cette dernière a fait savoir que la personne concernée lui téléphonait et lui écrivait, et qu'elle menaçait de trouver le moyen de venir en Estonie pour se venger.

DISPOSITIONS PERTINENTES

- 11 **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**

« Article 15

Rétention

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

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

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

[...] ».

12 Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (loi relative à l'obligation de quitter le territoire et à l'interdiction d'entrée sur le territoire)

« Article 15. La rétention de l'étranger et le dispositif d'éloignement

[Or. 6]

(1) L'étranger peut être placé en rétention au titre du paragraphe 2 ci-dessus lorsque les mesures de surveillance prévues par la présente loi ne peuvent être efficacement appliquées. Le placement en rétention doit être conforme au principe de proportionnalité et doit tenir compte, dans chaque cas, des éléments pertinents relatifs à l'étranger.

(2) L'étranger peut être placé en rétention lorsque l'application des mesures de surveillance prévues par la présente loi ne garantit pas l'exécution effective de l'ordre de quitter le territoire et, en particulier, lorsque :

- 1) il existe un risque de fuite de l'étranger ;
- 2) l'étranger ne remplit pas son devoir de coopération ; ou
- 3) l'étranger n'est pas en possession des documents nécessaires pour le voyage retour ou que ces documents tardent à être obtenus auprès du pays d'accueil ou de transit.

[...] ».

POINT DE VUE DE LA CHAMBRE DE CÉANS

- 13 Le litige en l'espèce ne porte que sur l'autorisation du placement en centre de rétention de la personne concernée. La question de la légalité de la décision de mettre fin de manière anticipée à la période de séjour de la personne concernée, de l'émission à son encontre d'un ordre de quitter le territoire et d'une interdiction d'entrée sur le territoire ne relève pas de l'objet du présent litige.

- 14 Par ordonnance du 15 octobre 2020, le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn) a autorisé le placement de la personne concernée en centre de rétention. Cette personne a entretemps été libérée et éloignée de l'Estonie. Il est donc, selon elle, justifié de passer d'un recours en annulation à un recours en constatation d'illégalité.
- 15 En l'espèce, il ne s'agit pas d'une procédure de contrôle de la légalité d'un acte administratif engagée par une personne au titre d'un recours en annulation. [omissis] Dans le cadre de la procédure d'autorisation d'une opération administrative, c'est au juge lui-même qu'il appartient d'accorder l'autorisation qui est la condition de la légalité de la restriction apportée aux droits fondamentaux de la personne. L'autorisation est accordée par une ordonnance qui peut être contestée par un pourvoi (article 265, paragraphe 5, du code de justice administrative [halduskohtumenetluse seadustik, ci-après également « HKMS »]). L'éventuelle évolution des circonstances au cours de la procédure de pourvoi (comme, par exemple, l'éloignement d'une personne du territoire estonien) ne remet pas en cause la possibilité pour la juridiction supérieure de contrôler la légalité de l'ordonnance accordant l'autorisation et, le cas échéant, de prononcer son annulation, c'est-à-dire d'anéantir rétroactivement les effets de l'ordonnance accordant l'autorisation. Cela a également pour conséquence de faire disparaître la condition de la licéité des restrictions aux droits fondamentaux des personnes (voir également affaire administrative n° 3-3-1-24-17, point 17). Dans le cas présent, la disposition de l'article 158, paragraphe 2, du HKMS n'exclut pas non plus la possibilité d'annuler l'ordonnance accordant l'autorisation.
- 16 La chambre de céans partage le point de vue de la cour d'appel quant à l'irrecevabilité de la demande en référé de la personne concernée tendant à ce que tous ses biens soient rassemblés et qu'ils lui soient remis. Il n'est pas nécessaire de rappeler les motifs (articles 234 et 231, paragraphe 6, du HKMS).
- 17 Aux termes de l'article 23, paragraphe 1¹, de la VSS, le tribunal administratif autorise l'arrestation de la personne à éloigner et son placement en centre de rétention pour une durée maximale de deux mois lorsque l'un des motifs prévus à l'article 15, paragraphe 2, de la VSS est établi et que les principes énoncés au paragraphe 1 dudit article sont applicables. L'article 15, paragraphe 2, de la VSS prévoit que l'étranger peut être placé en rétention lorsque l'application des mesures de surveillance prévues par ladite loi ne garantit pas l'exécution effective de l'ordre de quitter le territoire et, en particulier, lorsque : 1) il existe un risque de fuite de l'étranger ; 2) l'étranger ne remplit pas son devoir de coopération ; ou 3) l'étranger n'est pas en possession des documents nécessaires pour le voyage retour ou que ces documents tardent à être obtenus auprès du pays d'accueil ou de transit. L'article 15 de la VSS transpose en droit estonien l'article 15 de la directive 2008/115/CE.
- 18 Le tribunal administratif a autorisé le placement de la personne concernée en centre de rétention au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la VSS, c'est-à-dire en raison de l'existence d'un risque de fuite de l'étranger. Selon l'article 3, point 7),

de la directive [2008/115/CE], le terme « risque de fuite » doit être défini sur la base de critères objectifs définis par la loi (voir également [Or. 7] arrêt dans l'affaire C-528/15, Al Chodor e.a.). En droit estonien, ces critères sont définis de manière exhaustive par l'article 6⁸ de la VSS. Les circonstances visées dans cette disposition doivent impérativement être présentes pour pouvoir établir le risque de fuite, mais d'autres circonstances propres à l'étranger et au cas d'espèce doivent également être examinées pour établir ce risque de façon définitive (voir également ordonnance de la Riigikohus dans les affaires n° 3-3-1-93-16, point 13, et n° 3-3-1-24-17, point 12).

- 19 Selon la chambre de céans, il n'existe pas, en l'espèce, de circonstances indiquant un risque de fuite de la personne concernée.
- 20 Le tribunal administratif a admis l'existence d'un risque de fuite pour deux raisons : 1) l'étranger n'a pas quitté l'Estonie après l'expiration du délai de départ volontaire fixé par l'ordre de quitter le territoire [article 6⁸, point 1, de la VSS] et 2) l'étranger a commis une infraction pour laquelle il a été condamné à une peine privative de liberté [article 6⁸, point 4, de la VSS].
- 21 L'article 6⁸, point 1, de la VSS n'est pas applicable en l'espèce. Le PPA a indiqué à la Riigikohus (Cour suprême) que l'ordre de quitter le territoire a été émis sans qu'un délai de départ volontaire ait été accordé au demandeur au pourvoi et ce dernier a reçu un ordre de quitter le territoire immédiatement susceptible d'exécution forcée, au titre de l'article 7², paragraphes 1 et 4, de la VSS. C'est d'ailleurs ce que confirme la série de mesures prises par le PPA le 13 octobre 2020 – de fait, la personne concernée n'avait pas la possibilité de procéder à un départ volontaire [voir points 2) et 3) ci-dessus]. Compte tenu de ce qui précède, on ne saurait non plus reprocher à la personne concernée de ne pas avoir respecté le délai de départ volontaire, pas plus qu'on ne saurait en déduire, en application de l'article 6⁸, point 1, de la VSS, qu'il y avait un risque qu'elle s'enfuit. L'application de l'article 6⁸, point 1, de la VSS implique que l'ordre écrit de quitter le territoire accorde un délai de départ volontaire à la personne concernée.
- 22 L'article 6⁸, point 4), de la VSS n'est pas non plus applicable en l'espèce. Cette disposition suppose qu'il y ait une décision définitive condamnant une personne à une peine privative de liberté pour avoir commis une infraction pénale (présomption d'innocence prévue à l'article 22, paragraphe 2, de la Constitution de la République d'Estonie). Or, la décision prononçant la condamnation du demandeur au pourvoi est devenue définitive après que le tribunal administratif eut accordé l'autorisation.
- 23 Selon la chambre de céans, il n'existe pas non plus d'autres circonstances indiquant un risque de fuite de la personne concernée au sens de l'article 6⁸ de la VSS, ce qui inclut notamment l'inapplicabilité de l'article 6⁸, point 6), de la VSS, selon lequel « l'étranger a informé le Politsei-ja Piirivalveamet (office de la police et des gardes-frontières) [...] de son intention de ne pas se conformer à l'obligation

de quitter le territoire, ou l'autorité administrative parvient à cette conclusion au vu de l'attitude et du comportement de l'étranger ». L'intention de se soustraire à l'éloignement ne peut pas être déduite des déclarations faites par la personne concernée et consignées au procès-verbal d'audition dans le cadre de la procédure d'émission d'un ordre de quitter le territoire, par lesquelles cette personne fait savoir qu'elle ne souhaite pas se séparer de sa partenaire et qu'elle demande la possibilité de tout arranger. Dans le cadre de la procédure d'adoption d'un acte administratif, toute personne doit pouvoir faire connaître son point de vue sur le contenu d'un acte administratif défavorable envisagé, sans que cela ait des répercussions négatives. L'intention de la personne concernée de ne pas se conformer à un acte administratif ne peut pas être automatiquement déduite des déclarations qu'elle a faites lors de son audition, à moins qu'il n'existe d'autres circonstances indiquant que cette personne risque de se soustraire à l'éloignement. Le risque de fuite de la personne concernée ne découle pas non plus du fait que, lors de l'audience devant le tribunal administratif, elle ait souhaité récupérer les biens restés chez sa partenaire, ainsi que le salaire à percevoir de la part de son employeur. Il est fondamentalement légitime qu'une personne souhaite récupérer des biens qui lui appartiennent avant de quitter le pays, dès lors qu'il lui sera difficile, voire impossible, de les récupérer après son départ. Le PPA n'a pas indiqué les circonstances qui, prises ensemble, permettraient de conclure au vu des déclarations faites par la personne concernée que celle-ci risquerait de s'enfuir ou de se soustraire à l'éloignement et qu'il y aurait donc un risque de fuite au sens de l'article 6⁸ de la VSS.

- 24 Selon la chambre de céans, il n'apparaît pas non plus en l'espèce de circonstances qui indiqueraient l'existence des motifs de rétention prévus à l'article 15, paragraphe 2, points 2 et 3, de la VSS.
- 25 Ainsi, la légalité du placement en rétention de la personne concernée dépend de l'interprétation de l'article 15, paragraphe 2, de la VSS, c'est-à-dire de la question de savoir si les points 1 à 3 dudit article donnent une liste exhaustive de motifs, dont l'un au moins doit être établi, ou s'il s'agit d'une liste non exhaustive donnée à titre d'exemple et permettant de placer une personne en rétention également sur le fondement de la condition générale. Par condition générale justifiant le placement en rétention, la chambre de céans entend le risque que l'exécution effective de l'éloignement soit compromise, visé à l'article 15, paragraphe 2, initio, de la VSS. Cette seconde interprétation s'impose eu égard au libellé de la disposition, à savoir au regard des termes « en particulier, lorsque » **[Or. 8]** qui précèdent les points 1 à 3. L'appréciation finale portée sur la légalité du placement en rétention implique évidemment, en tout état de cause, le respect des principes (le placement en rétention comme mesure de dernier recours, le respect du principe de proportionnalité) énoncés à l'article 15, paragraphe 1, de la VSS.
- 26 La chambre de céans considère, de prime abord, que les circonstances de l'espèce montrent que la condition générale justifiant le placement en rétention est remplie et que la personne concernée aurait pu être placée en rétention sur le fondement de la condition générale de l'article 15, paragraphe 2, de la VSS, lu en combinaison

avec les principes énoncés à l'article 15, paragraphe 1, de la VSS. Compte tenu de la proximité temporelle des événements et de la nature de l'infraction commise par la personne concernée, il y avait des raisons suffisantes de penser que cette dernière pourrait chercher une nouvelle fois à régler le conflit qui l'oppose à sa partenaire et commettre, à cette occasion, une nouvelle infraction pénale. Par conséquent, il y avait un risque réel que la personne concernée, pendant qu'elle était en liberté avant son éloignement, commette une infraction pénale dont l'établissement et la sanction (le prononcé de la décision de justice et, par la suite, l'éventuelle exécution de la peine) sont de nature à empêcher son éloignement ou, plus exactement, à en reporter l'exécution à une date indéterminée, en compliquant considérablement le processus d'éloignement. Il y avait donc un risque que l'exécution effective de celui-ci soit compromise. Compte tenu des circonstances propres au statut individuel du demandeur au pourvoi (âge, état de santé), à son comportement et à sa situation (liens avec l'Estonie, absence de domicile fixe), les autres mesures de surveillance (article 10, paragraphe 2, de la VSS) ne permettaient pas de garantir de manière aussi efficace l'exécution de l'éloignement. Le placement en rétention était conforme au principe de proportionnalité, compte tenu notamment de la durée potentielle de la rétention.

- 27 L'article 15 de la VSS a transposé la disposition de l'article 15 de la directive 2008/115/CE. Ce dernier prévoit que, à moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier, les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement, en particulier lorsque : a) il existe un risque de fuite, ou b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. En outre, il est exigé que toute rétention soit aussi brève que possible et ne soit maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise.
- 28 L'article 15, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE (lu en combinaison avec le considérant 16) ne donne pas de réponse claire à la question de savoir si le placement en rétention peut également être autorisé uniquement sur le fondement de la condition générale, à savoir le risque que l'exécution effective de l'éloignement soit compromise, ou si l'un des motifs énumérés par cette disposition [sous a) ou b)] doit, en tout état de cause, s'appliquer. La Commission européenne a estimé que cette liste était indicative (voir recommandation (UE) 2017/2338 de la Commission du 16 novembre 2017 établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour, point 14.1). À la connaissance de la chambre de céans, la Cour n'a pas apporté jusqu'à présent de réponse claire à cette question (voir, entre autres, arrêts rendus dans les affaires C-329/11, Achughbadian, point 36 ; C-146/14 PPU, Mahdi, points 61 et 74 ; C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, points 269 à 272).

- 29 L'article 15 est inconditionnel et suffisamment précis, ce qui signifie qu'il est doté d'un effet direct (par exemple, arrêts rendus dans les affaires C-61/11 PPU, El Dridi, point 47 ; C-146/14 PPU, Mahdi, point 54 ; C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, point 288). La chambre de céans est d'avis qu'il n'est pas exclu que la situation examinée puisse en principe correspondre, par exemple, au motif mentionné à l'article 15, paragraphe 1, sous b). Le libellé des points 2 et 3 de l'article 15, paragraphe 2, du VSS est toutefois quelque peu différent de celui l'article 15 de la directive, qu'ils sont censés transposer, et, comme elle l'a indiqué ci-dessus, la chambre de céans considère qu'aucun de ces deux points de la disposition de la loi estonienne n'est applicable en l'espèce. Les droits de la personne concernée ne sauraient être restreints directement sur le fondement de la directive, même si celle-ci est dotée d'un effet direct.
- 30 Selon la Cour, il convient, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (par exemple, arrêt dans l'affaire C-18/19, Stadt Frankfurt am Main, point 33).
- 31 Le terme « eelkõige » (« *insbesondere* », « *in particular* », « *en particulier* ») utilisé à l'article 15, paragraphe 1, indique qu'il s'agit d'une énumération ouverte qui permet uniquement d'expliciter la condition générale, à savoir le risque que l'exécution effective [Or. 9] de l'éloignement soit compromise. En témoigne aussi, par exemple, la comparaison avec l'article 8, paragraphe 3, de 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, dans lequel est utilisé le terme « üksnes » (« *nur* », « *only* », « *ne [...] que* »), qui indique clairement que l'énumération des motifs justifiant la rétention est exhaustive (voir également, notamment, arrêt dans l'affaire C-808/18, Commission/Hongrie, point 168). Le motif justifiant la rétention prévu à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, a lui aussi un caractère exhaustif (voir, également, arrêt rendu dans l'affaire C-528/15, Al Chodor e.a.). Par ailleurs, la Cour a souligné de manière constante l'obligation d'interpréter strictement les dispositions de la directive 2008/115/CE relatives à la rétention (par exemple, arrêts rendus dans les affaires C-61/11 PPU, El Dridi, point 42 ; C-146/14 PPU, Mahdi, point 55 ; C-47/15, Affum, point 62 ; C-18/19, Stadt Frankfurt am Main, point 42). Cela peut plaider en défaveur de l'interprétation selon laquelle l'énumération [de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE] devrait être considérée comme non exhaustive.

- 32 L'un des objectifs de la directive 2008/115/CE est d'assurer une politique efficace d'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire des États membres (considérant 2, article 1^{er}). La Cour a souligné de manière répétée que ladite directive impose aux États membres de mettre en œuvre les normes et les procédures prévues par celle-ci en vue d'assurer efficacement le retour ou l'éloignement de tout ressortissant de pays tiers en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre (par exemple, arrêt rendu dans l'affaire C-673/19, M e.a., point 31). La directive 2008/115/CE a, d'autre part, pour objectif d'assurer la protection des droits fondamentaux de toute personne (considérant 2, article 1^{er}). Ce point est particulièrement important lors du placement en rétention, car, en tant que mesure coercitive, celui-ci constitue une ingérence dans le droit à la liberté individuelle (article 6 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). L'article 5, paragraphe 1, sous f), de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que nul ne peut être privé de sa liberté, sauf si, selon les voies légales, il s'agit de la détention régulière d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. Ainsi, la Convention permet, en soi, le placement d'une personne en rétention aux fins d'éloignement, mais la Cour européenne des droits de l'homme, dans sa jurisprudence, a établi certaines exigences qualitatives auxquelles la base légale de la rétention doit satisfaire. La Cour a elle aussi souligné que la base légale de la rétention devait répondre aux exigences de clarté, de prévisibilité, d'accessibilité et de protection contre l'arbitraire (voir affaire C-528/15, Al Chodor, points 40 à 44). La chambre de céans considère, a priori, que le risque d'entrave à un éloignement effectif, associé à l'obligation d'utiliser des mesures moins coercitives et de procéder à un contrôle de proportionnalité, constitue une base légale claire et prévisible permettant le placement d'une personne en rétention, tout en assurant la sauvegarde adéquate des droits fondamentaux et la protection contre l'arbitraire.
- 33 La Cour a relevé que la possibilité de placer une personne en rétention pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ne saurait trouver son fondement dans la directive 2008/115 (arrêt rendu dans l'affaire C-357/09 PPU, Kadzoev, point 70). Dans sa recommandation du 16 novembre 2017 précitée, la Commission a elle aussi souligné qu'une mesure de rétention ne peut pas être utilisée à des fins de protection de l'ordre public. En d'autres termes, un étranger ne peut être placé en rétention au titre de l'article 15 de la VSS et de l'article 15 de la directive 2008/115/CE que dans le seul but de garantir l'exécution effective de son éloignement. De prime abord, la chambre de céans considère que l'on ne saurait toutefois exclure qu'une personne puisse être placée en rétention dans le but de garantir l'exécution effective de son éloignement lorsqu'il existe un risque réel que cette personne commette, pendant qu'elle est en liberté avant son éloignement, une infraction pénale dont l'établissement et la sanction sont susceptibles de compliquer considérablement le processus d'éloignement. La Cour a elle aussi constaté (dans le cadre, certes, de l'analyse portant sur l'emprisonnement des ressortissants de pays tiers du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers) qu'un tel emprisonnement était susceptible de faire échec à l'application de la procédure de retour et de retarder celui-ci, portant ainsi atteinte

à l'effet utile de la directive 2008/115/CE (arrêt rendu dans l'affaire C-47/15, Affum, point 63 ; de même, dans l'affaire C-290/14, Skerdjan Celaj, point 26 et jurisprudence citée).

34 Étant donné que seule la Cour est compétente pour interpréter de manière contraignante le droit de l'Union, il convient de solliciter une décision préjudicielle concernant l'interprétation de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE, eu égard aux différentes possibilités d'interprétation qui ont été exposées ci-dessus.

35 [Omissis] [sursis à statuer]

36 **[Or. 10]**

[Omissis] [fixation des honoraires au titre de l'aide juridictionnelle de l'État]

[Omissis]

DOCUMENT DE TRAVAIL