

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

14 septembre 2017 (*)

« Renvoi préjudiciel – Normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale – Directive 2013/32/UE – Article 9 – Droit de rester dans un État membre pendant l'examen de la demande – Directive 2013/33/UE – Article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b) – Placement en rétention – Vérification de l'identité ou de la nationalité – Détermination des éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale – Validité – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Articles 6 et 52 – Limitation – Proportionnalité »

Dans l'affaire C-18/16,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (tribunal de la Haye, siégeant à Haarlem, Pays-Bas), par décision du 13 janvier 2016, parvenue à la Cour le 13 janvier 2016, dans la procédure

K.

contre

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. T. von Danwitz (rapporteur), président de chambre, MM. E. Juhász, C. Vajda, M^{me} K. Jürimäe et M. C. Lycourgos, juges,

avocat général : M^{me} E. Sharpston,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. Bulterman et M. Noort, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement belge, par M^{mes} M. Jacobs et C. Pochet, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement estonien, par M^{me} K. Kraavi-Käerdi, en qualité d'agent,
- pour l'Irlande, par M^{mes} E. Creedon et L. Williams ainsi que par M. A. Joyce, en qualité d'agents,
- pour le Parlement européen, par MM. T. Lukácsi et R. van de Westelaken, en qualité d'agents,
- pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. M. Chavrier F. Naert et K. Pleśniak, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} M. Condou-Durande ainsi que par MM. H. Krämer et G. Wils, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 4 mai 2017,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 96).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. K. au Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (secrétaire d'État à la Sécurité et à la Justice, Pays-Bas) au sujet de son placement en rétention.

Le cadre juridique

La CEDH

- 3 Sous l'intitulé « Droit à la liberté et à la sûreté », l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), dispose, à son paragraphe 1 :

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

[...]

- f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. »

Le droit de l'Union

La Charte

- 4 L'article 6 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), intitulé « Droit à la liberté et à la sûreté », dispose :

« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. »

- 5 Aux termes de l'article 52 de la Charte, intitulé « Portée et interprétation des droits et des principes » :

« 1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

[...]

3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la [CEDH], leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

[...]

7. Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres. »

La directive 2011/95/UE

6 Sous l'intitulé « Évaluation des faits et circonstances », l'article 4 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9), est libellé comme suit :

« 1. Les États membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient à l'État membre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.

2. Les éléments visés au paragraphe 1 correspondent aux déclarations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris ceux des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalités, le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.

[...] »

La directive 2013/32/UE

7 Sous l'intitulé « Définitions », l'article 2 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60) dispose :

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

[...]

c) “demandeur”, le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise ;

[...]

p) “rester dans l'État membre”, le fait de rester sur le territoire, y compris à la frontière ou dans une zone de transit de l'État membre dans lequel la demande de protection internationale a été présentée ou est examinée ;

[...] »

8 L'article 9 de ladite directive, intitulé « Droit de rester dans l'État membre pendant l'examen de la demande », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Les demandeurs sont autorisés à rester dans l'État membre, aux seules fins de la procédure, jusqu'à ce que l'autorité responsable de la détermination se soit prononcée conformément aux procédures en première instance prévues au chapitre III. Ce droit de rester dans l'État membre ne constitue pas un droit à un titre de séjour. »

9 L'article 13 de la même directive, intitulé « Obligations des demandeurs », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les États membres imposent aux demandeurs l'obligation de coopérer avec les autorités compétentes en vue d'établir leur identité et les autres éléments visés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2011/95/UE. [...] »

La directive 2013/33

10 La directive 2013/33 énonce, à ses considérants 2, 12, 15, 17, 20 et 35 :

« (2) Une politique commune dans le domaine de l’asile, comprenant un régime d’asile européen commun, est un élément constitutif de l’objectif de l’Union européenne visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans l’Union. [...]

[...]

(12) L’harmonisation des conditions d’accueil des demandeurs devrait contribuer à limiter les mouvements secondaires de demandeurs motivés par la diversité des conditions d’accueil.

[...]

(15) Le placement en rétention des demandeurs devrait respecter le principe sous-jacent selon lequel nul ne doit être placé en rétention pour le seul motif qu’il demande une protection internationale, conformément, notamment, aux obligations des États membres au regard du droit international et à l’article 31 de la convention [relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)], telle que complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967]. Les demandeurs ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles définies de manière très claire dans la présente directive et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui concerne tant la forme que la finalité de ce placement en rétention. Lorsqu’un demandeur est placé en rétention, il devrait bénéficier effectivement des garanties procédurales nécessaires, telles qu’un droit de recours auprès d’une autorité judiciaire nationale.

[...]

(17) Les motifs du placement en rétention établis dans la présente directive sont sans préjudice d’autres motifs de détention, notamment les motifs de détention dans le cadre de procédures pénales, qui sont applicables en vertu du droit national, indépendamment de la demande de protection internationale introduite par le ressortissant de pays tiers ou l’apatride.

[...]

(20) En vue de mieux garantir l’intégrité physique et psychologique des demandeurs, le placement en rétention devrait être une mesure de dernier recours et ne peut être appliquée qu’après que toutes les autres mesures, non privatives de liberté, ont été dûment envisagées. Toute mesure autre que le placement en rétention doit respecter les droits humains fondamentaux des demandeurs.

[...]

(35) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, notamment par la [Charte]. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l’application des articles 1^{er}, 4, 6, 7, 18, 21, 24 et 47 de la [Charte] et doit être mise en œuvre en conséquence. »

11 Aux termes de l’article 2 de la directive 2013/33, intitulé « Définitions » :

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

[...]

b) “demandeur”, tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n’a pas encore été statué définitivement ;

[...]

h) “rétention”, toute mesure d’isolement d’un demandeur par un État membre dans un lieu déterminé, où le demandeur est privé de sa liberté de mouvement ;

[...] »

12 L’article 8 de ladite directive, intitulé « Placement en rétention », énonce :

« 1. Les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu’elle est un demandeur conformément à la directive [2013/32].

2. Lorsque cela s’avère nécessaire et sur la base d’une appréciation au cas par cas, les États membres peuvent placer un demandeur en rétention, si d’autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées.

3. Un demandeur ne peut être placé en rétention que :

a) pour établir ou vérifier son identité ou sa nationalité ;

b) pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu’il y a risque de fuite du demandeur ;

[...]

e) lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l’ordre public l’exige ;

[...]

Les motifs du placement en rétention sont définis par le droit national.

4. Les États membres veillent à ce que leur droit national fixe les règles relatives aux alternatives au placement en rétention, telles que l’obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d’une garantie financière ou l’obligation de demeurer dans un lieu déterminé. »

13 Aux termes de l’article 9 de la directive 2013/33, intitulé « Garanties offertes aux demandeurs placés en rétention » :

« 1. Un demandeur n’est placé en rétention que pour une durée la plus brève possible et tant que les motifs énoncés à l’article 8, paragraphe 3, sont applicables.

Les procédures administratives liées aux motifs de rétention énoncés à l’article 8, paragraphe 3, sont exécutées avec toute la diligence voulue. Les retards dans les procédures administratives qui ne sont pas imputables au demandeur ne peuvent justifier une prolongation de la durée de rétention.

2. Le placement en rétention des demandeurs est ordonné par écrit par les autorités judiciaires ou administratives. La décision de placement en rétention indique les motifs de fait et de droit sur lesquels elle est basée.

3. Lorsque le placement en rétention est ordonné par les autorités administratives, les États membres prévoient un contrôle juridictionnel accéléré de la légalité du placement en rétention d’office et/ou à la demande du demandeur. Lorsqu’il a lieu d’office, ce contrôle est décidé le plus rapidement possible à partir du début du placement en rétention. Lorsqu’il a lieu à la demande du demandeur, il est décidé le plus rapidement possible après le lancement de la procédure pertinente. À cette fin, les États membres définissent dans leur droit national le délai dans lequel ont lieu le contrôle juridictionnel d’office et/ou le contrôle juridictionnel à la demande du demandeur.

Lorsque, à la suite du contrôle juridictionnel, le placement en rétention est jugé illégal, le demandeur concerné est libéré immédiatement.

4. Les demandeurs placés en rétention sont informés immédiatement par écrit, dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, des motifs du placement en rétention et des procédures de recours contre la décision de placement en rétention prévues par le droit national, ainsi que de la possibilité de demander l'assistance juridique et la représentation gratuites.

5. Le placement en rétention fait l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire à intervalles raisonnables, d'office et/ou à la demande du demandeur concerné, notamment en cas de prolongation, de survenance de circonstances pertinentes ou d'informations nouvelles pouvant avoir une incidence sur la légalité du placement en rétention.

[...] »

Le droit néerlandais

14 L'article 8 de la Vreemdelingenwet 2000 (loi de 2000 sur les étrangers, ci-après la « loi sur les étrangers ») dispose :

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

[...]

f) dans l'attente de la décision sur une demande de délivrance [d'un permis de séjour temporaire (asile)], lorsqu'il convient, conformément à la présente loi ou à une disposition adoptée en vertu de celle-ci ou bien à une décision de justice, de ne pas reconduire l'étranger à la frontière tant qu'il n'aura pas été statué sur la demande ;

h) dans l'attente de la décision sur une réclamation ou un recours lorsqu'il convient, conformément à la présente loi ou à une disposition adoptée en vertu de celle-ci ou bien à une décision de justice, de ne pas reconduire l'étranger à la frontière tant qu'il n'aura pas été statué sur la réclamation ou le recours ;

[...] »

15 Aux termes de l'article 28 de la loi sur les étrangers :

« Notre ministre est compétent :

Pour accueillir la demande de délivrance d'un permis de séjour temporaire ;

[...] »

16 L'article 59b de la loi sur les étrangers prévoit :

« 1. L'étranger en séjour régulier au titre de l'article 8, sous f) [...], pour autant qu'il s'agit [d'une demande de délivrance d'un permis de séjour temporaire (asile)], peut être placé en rétention par notre ministre si :

a) la rétention est nécessaire pour établir l'identité ou la nationalité de l'étranger ;

b) la rétention est nécessaire pour recueillir des données nécessaires à l'appréciation d'une demande de permis de séjour temporaire visée à l'article 28, en particulier s'il y a risque de soustraction ;

[...]

2. La rétention au titre du paragraphe 1, sous a), b), ou c), n'excède pas quatre semaines, sauf s'il est fait application de l'article 39 de la loi sur les étrangers. Dans ce cas, la rétention n'excède pas six semaines.

[...] »

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 17 Le requérant au principal, ressortissant d'un pays tiers, est arrivé à l'aéroport d'Amsterdam Schiphol (Pays-Bas), le 30 novembre 2015, par un vol en provenance de Vienne (Autriche). Il avait l'intention de poursuivre le même jour son trajet aérien vers Edimbourg (Royaume-Uni).
- 18 Lors du contrôle des documents effectué avant l'embarquement pour le vol à destination d'Édimbourg, il a été soupçonné d'usage d'un faux passeport et il a, de ce fait, été placé en détention provisoire.
- 19 Le 15 décembre 2015, le juge pénal a déclaré irrecevables les poursuites du ministère public à l'encontre du requérant au principal. Par un ordre de « remise en liberté immédiate », du 16 décembre 2015, sa remise en liberté a été ordonnée.
- 20 Le 17 décembre 2015, le requérant au principal a déposé une demande d'asile. Par décision du même jour, il a été placé en rétention, conformément à l'article 59b, paragraphe 1, sous a) et b), de la loi sur les étrangers, pris en transposition de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33. Cette décision a été motivée par la nécessité de recourir à une telle mesure pour établir l'identité ou la nationalité de ce requérant, ainsi que pour déterminer les éléments nécessaires à l'appréciation de sa demande, en présence d'un risque de fuite.
- 21 Le 17 décembre 2015, le requérant au principal a introduit un recours contre la décision prononçant son placement en rétention et a sollicité l'octroi d'une indemnisation.
- 22 Au moment de l'audience devant la juridiction de renvoi, le 28 décembre 2015, K. avait été entendu une fois sur sa demande d'asile sans qu'il ait encore été statué sur celle-ci. Ainsi, à la date du prononcé de la décision de renvoi, aucune décision de retour n'avait été adoptée à son égard.
- 23 Dans le cadre de l'affaire au principal, K. soutient que l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33 est contraire à l'article 5 de la CEDH et, partant, à l'article 6 de la Charte.
- 24 La juridiction de renvoi souligne la similitude entre l'affaire au principal et l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 15 février 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), qui portait sur la validité de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous e), de ladite directive.
- 25 Faisant siennes, mutatis mutandis, les considérations soulevées par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) dans l'affaire ayant donné lieu audit arrêt, la juridiction de renvoi s'interroge, dans l'affaire au principal, sur la validité de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la même directive, au regard de l'article 6 de la Charte.
- 26 À l'instar du Raad van State (Conseil d'État), le rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (tribunal de la Haye, siégeant à Haarlem, Pays-Bas) expose, d'une part, que, selon les explications relatives à la charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17), les droits prévus à l'article 6 correspondent à ceux qui sont garantis par l'article 5 de la CEDH et ont, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, le même sens et la même portée. Il en résulterait que les limitations qui peuvent légitimement leur être apportées ne peuvent excéder les limites permises par le libellé même de l'article 5 de la CEDH.
- 27 La juridiction de renvoi invoque, d'autre part, le paragraphe 29 de l'arrêt de la Cour EDH du 22 septembre 2015, Nabil et autres c. Hongrie (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), selon lequel une privation de liberté fondée sur le second membre de phrase de l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la CEDH n'est justifiée qu'aussi longtemps qu'une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. Si celle-ci n'est pas menée avec la diligence requise, la détention cesse d'être justifiée au regard de l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la CEDH. Or, dans l'affaire au principal, aucune procédure d'expulsion ou d'extradition ne serait actuellement en cours.
- 28 Dans ces conditions, le rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (tribunal de la Haye, siégeant à Haarlem) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33 est-il conforme à l'article 6 de la Charte :

- 1) dans une situation où un ressortissant d'un pays tiers a été placé en rétention au titre de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de cette directive et a le droit, en vertu de l'article 9 de la directive 2013/32, de rester dans un État membre jusqu'à ce que sa demande d'asile ait fait l'objet d'une décision en première instance, et
- 2) compte tenu des explications relatives à la charte des droits fondamentaux selon lesquelles les limitations qui peuvent légitimement être apportées aux droits prévus à l'article 6 ne peuvent excéder les limites permises par la CEDH dans le libellé même de son article 5, paragraphe 1, sous f), et de l'interprétation donnée par la Cour EDH à cette dernière disposition, notamment dans son arrêt du 22 septembre 2015, *Nabil et autres c. Hongrie* (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612), selon laquelle la rétention d'un demandeur d'asile est contraire à la disposition précitée de la CEDH si cette rétention n'a pas été imposée à des fins d'éloignement ? »

29 Le 1^{er} février 2016, la juridiction de renvoi a informé la Cour qu'elle a, par jugement du 25 janvier 2016, déclaré fondé le recours introduit par le requérant au principal contre la mesure de rétention alors en vigueur et ordonné la levée de cette mesure à compter de cette dernière date.

La procédure devant la Cour

30 À la demande de la juridiction de renvoi, la chambre désignée a examiné la nécessité de soumettre la présente affaire à la procédure préjudicielle d'urgence prévue à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour. Le 1^{er} février 2016, cette chambre a décidé, M^{me} l'avocat général entendue, de ne pas faire droit à cette demande.

Sur la question préjudicielle

31 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour d'examiner la validité de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33 au regard de l'article 6 de la Charte.

32 À titre liminaire, il convient de rappeler que si, comme le confirme l'article 6, paragraphe 3, TUE, les droits fondamentaux reconnus par la CEDH font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux et si l'article 52, paragraphe 3, de la Charte dispose que les droits contenus dans celle-ci correspondant à des droits garantis par la CEDH ont le même sens et la même portée que ceux que leur confère ladite convention, cette dernière ne constitue pas, tant que l'Union n'y a pas adhéré, un instrument juridique formellement intégré à l'ordre juridique de l'Union (arrêts du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, point 44, ainsi que du 5 avril 2017, *Orsi et Baldetti*, C-217/15 et C-350/15, EU:C:2017:264, point 15 et jurisprudence citée). Ainsi, l'examen de la validité de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33 doit être opéré au regard uniquement des droits fondamentaux garantis par la Charte (voir, en ce sens, arrêts du 15 février 2016, *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 46 et jurisprudence citée, ainsi que du 28 juillet 2016, *Conseil des ministres*, C-543/14, EU:C:2016:605, point 23).

33 Il y a lieu de constater, à cet égard, que l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la même directive permet le placement en rétention d'un demandeur de protection internationale pour établir ou vérifier son identité ou sa nationalité, ou pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite de sa part. En autorisant une telle mesure, cette disposition prévoit une limitation de l'exercice du droit à la liberté consacré à l'article 6 de la Charte.

- 34 Or, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, toute limitation de l'exercice des droits et des libertés reconnus par celle-ci doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées à l'exercice de ces droits et de ces libertés que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.
- 35 À cet égard, il convient de relever que la limitation de l'exercice du droit à la liberté résultant de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33 est prévue par un acte législatif de l'Union et qu'elle n'affecte pas le contenu essentiel du droit à la liberté consacré à l'article 6 de la Charte. En effet, l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de cette directive ne remet pas en cause la garantie de ce droit et, ainsi qu'il ressort du libellé de cette disposition et du considérant 15 de ladite directive, ne confère aux États membres le pouvoir de placer un demandeur en rétention qu'en raison de son comportement individuel et dans les circonstances exceptionnelles visées à ladite disposition, ces circonstances étant par ailleurs encadrées par l'ensemble des conditions figurant aux articles 8 et 9 de la même directive (voir, par analogie, arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, points 51 et 52).
- 36 Ainsi que M^{me} l'avocat général l'a relevé aux points 56 et 58 de ses conclusions, il découle de l'article 78 TFUE que le bon fonctionnement du système d'asile européen commun, reposant sur l'application de critères communs aux États membres, constitue un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union. Ce système participe, en outre, selon le considérant 2 de la directive 2013/33, à la réalisation de l'objectif de l'Union visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans l'Union. Or, une mesure fondée sur les motifs énoncés à l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de cette directive répond à l'objectif d'assurer le bon fonctionnement du système d'asile européen commun, en ce qu'elle permet d'identifier les personnes qui demandent une protection internationale et si celles-ci remplissent les conditions pour prétendre à une telle protection, afin d'éviter, dans la négative, qu'elles entrent et séjournent illégalement sur le territoire de l'Union.
- 37 S'agissant de la proportionnalité de l'ingérence constatée, il convient de rappeler que le principe de proportionnalité exige, selon une jurisprudence constante de la Cour, que les actes des institutions de l'Union ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que les inconvénients causés par celle-ci ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêts du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 54 et jurisprudence citée, ainsi que du 9 juin 2016, Pesce e.a., C-78/16 et C-79/16, EU:C:2016:428, point 48 et jurisprudence citée).
- 38 Dans le cadre de l'appréciation de la proportionnalité de cette ingérence, il convient de tenir compte de ce que, conformément à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2013/32, les demandeurs de protection internationale ont l'obligation de coopérer avec les autorités compétentes, notamment aux fins d'établir leur identité, leur nationalité, ainsi que les raisons justifiant leur demande, ce qui implique de fournir, dans la mesure du possible, les justificatifs demandés et, le cas échéant, les explications et renseignements sollicités.
- 39 Dans ces conditions, le placement en rétention d'un demandeur pour établir ou vérifier son identité ou sa nationalité, ou pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande de protection internationale qui ne pourraient pas être obtenus sans ce placement, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite de sa part, permet de maintenir le demandeur à la disposition des autorités nationales afin, notamment, que celles-ci procèdent à son audition et, par suite, de contribuer à la prévention d'éventuels mouvements secondaires de demandeurs visée au considérant 12 de la directive 2013/33 et recherchée par le 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 (JO 2013, L 180, p. 31) (voir, en ce sens, arrêt du 17 mars 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, point 52). Il s'ensuit que cette mesure est, par sa nature même, apte à assurer le bon fonctionnement du système d'asile européen commun et est ainsi susceptible de

contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi par l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de cette directive, tel qu'identifié au point 36 du présent arrêt.

- 40 Quant au caractère nécessaire du pouvoir, conféré aux États membres par cette disposition, de placer un demandeur en rétention, il y a lieu de souligner que, eu égard à l'importance du droit à la liberté consacré à l'article 6 de la Charte et à la gravité de l'ingérence que constitue une telle mesure de rétention dans ce droit, les limitations de l'exercice de celui-ci doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire (arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 56 et jurisprudence citée).
- 41 À cet égard, il ressort tant du libellé et du contexte que de la genèse de l'article 8 de la directive 2013/33 que ce pouvoir est soumis au respect d'un ensemble de conditions ayant pour objectif d'encadrer strictement le recours à une telle mesure.
- 42 En effet, premièrement, l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, de la directive 2013/33 énumère de manière exhaustive les différents motifs susceptibles de justifier un placement en rétention et chacun de ces motifs répond à un besoin spécifique, revêtant ainsi un caractère autonome (voir, en ce sens, arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 59). À cet égard, il ressort du libellé de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a), de ladite directive, qu'un demandeur ne saurait faire l'objet d'une telle mesure que s'il n'a pas communiqué son identité ou sa nationalité ou les documents d'identité permettant d'en justifier, en dépit de son obligation de coopération. De même, il résulte de cet article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous b), qu'un demandeur ne peut être placé en rétention que lorsque certains éléments sur lesquels se fonde sa demande de protection internationale « ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a un risque de fuite du demandeur ».
- 43 L'article 8, paragraphe 3, second alinéa, de la directive 2013/33 dispose en outre que les motifs du placement en rétention sont définis par le droit national. À cet égard, il convient de rappeler que, lorsque les dispositions d'une directive laissent aux États membres une marge d'appréciation pour définir des mesures de transposition qui soient adaptées aux différentes situations envisageables, il leur incombe, lors de la mise en œuvre de ces mesures, non seulement d'interpréter leur droit national d'une manière conforme à la directive dont il s'agit, mais également de veiller à ne pas se fonder sur une interprétation de celle-ci qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux ou avec les autres principes généraux du droit de l'Union (arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 60 et jurisprudence citée).
- 44 Deuxièmement, la Cour a déjà jugé que les autres paragraphes de l'article 8 de la directive 2013/33 apportent des limitations importantes au pouvoir conféré aux États membres de procéder à un placement en rétention. Il ressort en effet de l'article 8, paragraphe 1, de cette directive que les États membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle a présenté une demande de protection internationale. En outre, l'article 8, paragraphe 2, de ladite directive exige qu'une rétention ne puisse être ordonnée que lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. L'article 8, paragraphe 4, de la même directive prévoit que les États membres veillent à ce que leur droit national fixe les règles relatives aux alternatives au placement en rétention, telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière ou l'obligation de demeurer dans un lieu déterminé (arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 61).
- 45 De même, l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2013/33 dispose qu'un demandeur n'est placé en rétention que pour une durée la plus brève possible et tant que les motifs énoncés à l'article 8, paragraphe 3, de cette directive sont applicables. Par ailleurs, conformément à l'article 9, paragraphes 2 à 5, de ladite directive, la décision de placement en rétention est soumise au respect d'importantes garanties procédurales et juridictionnelles. Ainsi, conformément à l'article 9, paragraphes 2 et 4, de la même directive, cette décision doit indiquer par écrit les motifs de fait et de droit sur lesquels elle est basée, et un certain nombre d'informations doivent être communiquées au demandeur dans une langue qu'il comprend ou dont on peut raisonnablement penser qu'il la comprend. Quant à l'article 9, paragraphes 3 et 5, de la directive 2013/33, il précise les modalités du contrôle juridictionnel de la

légalité du placement en rétention que les États membres doivent mettre en place (arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 62).

- 46 Troisièmement, la Cour a également constaté que les motifs de rétention prévus à l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) à c), de la directive 2013/33, reposent sur la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative aux mesures de détention des demandeurs d'asile, du 16 avril 2003, ainsi que sur les principes directeurs du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, du 26 février 1999, dont il ressort, dans leur version adoptée au cours de l'année 2012, que, d'une part, la rétention constitue une mesure exceptionnelle et que, d'autre part, le recours à la rétention ne doit être utilisé qu'en dernier ressort, lorsqu'il est établi qu'elle est nécessaire, raisonnable et proportionnelle à un but légitime (voir, en ce sens, arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 63).
- 47 Les limitations à l'exercice du droit conféré par l'article 6 de la Charte apportées par l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de cette directive ne s'avèrent pas non plus démesurées par rapport aux buts visés. À cet égard, il y a lieu de relever que ledit article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a), comme sous b), procède d'une pondération équilibrée entre l'objectif d'intérêt général poursuivi, à savoir le bon fonctionnement du système d'asile européen commun, permettant d'accorder la protection internationale aux demandeurs qui en ont réellement besoin et de rejeter les demandes de ceux qui n'en remplissent pas les conditions, d'une part, et l'ingérence dans le droit à la liberté occasionnée par une mesure de rétention, d'autre part.
- 48 En effet, si le bon fonctionnement du système d'asile européen commun exige, de fait, que les autorités nationales compétentes disposent d'informations fiables se rapportant à l'identité ou à la nationalité du demandeur de protection internationale et aux éléments sur lesquels se fonde sa demande, ladite disposition ne saurait justifier que des mesures de rétention soient décidées sans que ces autorités nationales aient préalablement vérifié, au cas par cas, si celles-ci sont proportionnées aux fins poursuivies. Une telle vérification requiert de s'assurer que l'ensemble des conditions visées aux points 44 à 46 du présent arrêt sont réunies et, notamment, que, dans chaque cas d'espèce, le recours à la rétention n'est utilisé qu'en dernier ressort. En outre, il doit être veillé à ce que cette rétention ne dépasse, en aucun cas, la durée la plus brève possible.
- 49 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de considérer que le législateur de l'Union, en adoptant l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33, a respecté le juste équilibre entre, d'une part, le droit à la liberté du demandeur et, d'autre part, les exigences afférentes à l'identification de celui-ci ou de sa nationalité, ou à la détermination des éléments sur lesquels se fonde sa demande, que requiert le bon fonctionnement du système d'asile européen commun.
- 50 Enfin, il y a lieu de rappeler que, dans la mesure où la Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la CEDH, l'article 52, paragraphe 3, de la Charte vise à assurer la cohérence nécessaire entre les droits contenus dans celle-ci et les droits correspondants garantis par la CEDH, sans que cela porte atteinte à l'autonomie du droit de l'Union et de la Cour de justice de l'Union européenne (voir, en ce sens, arrêt du 28 juillet 2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, point 50 et jurisprudence citée). Il convient donc de tenir compte de l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH en vue de l'interprétation de l'article 6 de la Charte. Or, en adoptant l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33, le législateur de l'Union n'a pas méconnu le niveau de protection offert par l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la CEDH.
- 51 En l'occurrence, s'il ressort de la demande de décision préjudicielle que la juridiction de renvoi s'interroge sur l'incidence du second membre de phrase de l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la CEDH, sur ledit article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), cette demande ne fait, toutefois, pas apparaître d'éléments permettant de considérer que les faits en cause au principal relèveraient de cette disposition de la CEDH ni dans quelle mesure la jurisprudence issue de l'arrêt de la Cour EDH du 22 septembre 2015, Nabil et autres c. Hongrie (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612) pourrait influencer sur l'appréciation dudit article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), dans la présente affaire.

Tout au contraire, l'indication figurant dans ladite demande, selon laquelle le requérant au principal n'a pas fait l'objet d'une décision de retour, semblerait exclure qu'une procédure d'expulsion ou d'extradition contre celui-ci soit en cours, au sens de ce second membre de phrase.

- 52 Pour ce qui est de la garantie consacrée au premier membre de phrase de l'article 5, paragraphe 1, sous f), de la CEDH, selon lequel nul ne peut être privé de sa liberté, sauf s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, telle qu'interprétée par la Cour EDH, il y a lieu de rappeler que cette garantie ne s'oppose pas à ce que des mesures nécessaires de rétention puissent être prononcées à l'encontre de ressortissants de pays tiers ayant présenté une demande de protection internationale, pourvu qu'une telle mesure soit régulière et mise en œuvre dans des conditions conformes à l'objectif consistant à protéger l'individu contre l'arbitraire (voir, en ce sens, Cour EDH, 29 janvier 2008, Saadi c. Royaume-Uni, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, § 64 à 74, ainsi que 26 novembre 2015, Mahamed Jama c. Malte, CE:ECHR:2015:1126JUD001029013, § 136 à 140).
- 53 Or, ainsi qu'il ressort des développements consacrés à l'examen de la validité, au regard de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33, cette dernière disposition, dont la portée est strictement encadrée, satisfait à ces exigences.
- 54 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre à la question que l'examen de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33 n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de cette disposition au regard de l'article 6 et de l'article 52, paragraphes 1 et 3, de la Charte.

Sur les dépens

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

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

L'examen de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous a) et b), de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de cette disposition au regard de l'article 6 et de l'article 52, paragraphes 1 et 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Signatures

* Langue de procédure : le néerlandais.