Traduction C‑146/14 – 1 PPU

FR

Affaire C‑146/14

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt:

28 mars 2014

Juridiction de renvoi:

Administrativen săd Sofia-grad (Bulgarie)

Date de la décision de renvoi:

28 mars 2014

Partie requérante:

Direktsia «Migratsia» pri Ministerstvo na vătreshnite raboti

Partie défenderesse:

Bashir Mohamed Ali Mahdi

**ORDONNANCE**

Sofia, le 28 mars 2014

**ADMINISTRATIVEN SĂD SOFIA – GRAD, Première section, douzième chambre**, siégeant à huit clos le 28 mars 2014, dans la composition suivante:

**JUGE ADMINISTRATIF**: **Mme Natalia Angelova**

**[Or. 2]**

Au vu de l’affaire n° **1535**, sur le rôle pour **2014**, conformément au rapport du juge rapporteur, la formation de céans a statué en tenant compte de ce qui suit:

La procédure a été ouverte sur le fondement de l’article 46 a, paragraphes 3 et 4, de la loi sur les étrangers en République de Bulgarie (Zakon za chuzhdentsite v Republika Bălgaria, ci-après le «ZCHRB»).

L’affaire a pour origine l’affaire administrative dont le directeur de la direction «Migrations» près le ministère des Affaires intérieures (direktor na Direktsia «Migratsia» pri Ministerstvo na vătreshnite raboti, ci-après le «direktor») a saisi le tribunal de céans, en concluant à ce que celui-ci statue d’office sur le fondement de l’article 46 a, paragraphe 3, ZCHRB, au sujet de la durée de rétention de M. Bashir Mohamed Ali Mahdi au «foyer spécialisé dans l’hébergement temporaire d’étrangers» (Spetsialen dom za vremenno nastanyavane ne chuzhdentsi, ci-après le «centre de rétention administrative») du village de Busmantsi, administré par ladite Direktsia «Migratsia» sur le territoire de la commune de Sofia.

Le mandataire ad litem du direktor conclut à ce que le tribunal de céans ordonne le maintien en centre de rétention de M. Mahdi et qualifie le refus de celui-ci de regagner volontairement son pays d’origine en tant que refus de coopérer, au motif que ce refus constituerait un obstacle à la délivrance d’un document de voyage, exigé en vue de sa reconduite à la frontière. Il confirme qu’a priori, l’ambassade n’a pas changé de position, et conclut également à ce que le tribunal de céans examine la lettre qui lui est adressée en tant que demande de prolongation de la rétention M. Mahdi au centre de rétention administrative.

M. Mahdi a déclaré, notamment devant le tribunal de céans, qu’il n’a pas formé de recours contre l’arrêté de placement en rétention administrative et contre le refus d’abroger cet arrêté, qu’il ne souhaitait pas retourner au Soudan de son propre chef et qu’il demandait à être libéré et à pouvoir résider au domicile de Mme Mina Ruseva.

Le procureur estime que la demande prolongation de la rétention administrative est fondée et que le tribunal devrait l’accueillir.

**L’Administrativen săd Sofia-grad, en sa formation actuelle, après avoir pris en compte les preuves produites dans l’affaire, a établi le cadre factuel suivant:**

1. Le 9 août 2013, une personne qui n’était pas munie d’un document d’identité en cours de validité s’est présentée sous les noms de Bashir Mohamed Ali Mahdi, qui serait né le 5 novembre 1974 au Soudan et serait ressortissant de cet État, a été officiellement refoulé à un poste-frontière.
2. Le 10 août 2013, M. Bashir Mahdi a été placé dans le centre de rétention administrative du village de Busmantsi, près la Direktsia «Migratsia», conformément à l’arrêté de placement en rétention administrative n° OCH – 15/09.08.2013, pris par le directeur du poste frontière de Bregovo. Celui-ci a motivé le placement en rétention administrative par la nécessité d’exécuter les mesures administratives coercitives de «reconduite à la frontière d’un étranger» et d’«interdiction d’entrée d’un étranger en République de Bulgarie», infligées par arrêtés de placement rétention administrative n° OCH – 13/09.08.2013 et n° OCH – 14/09.08.2013, tous deux pris par le directeur du poste frontière de Bregovo. **[Or. 3]**
3. La rétention administrative initiale a été motivée par l’existence d’obstacles à l’exécution des deux mesures administratives coercitives «tenant à ce que l’étranger n’est pas muni de documents d’identité en cours de validité, à ce qu’il était sans ressources et sans assurances obligatoires durant son séjour dans le pays, et de même sans moyens financiers pour pouvoir rentrer; il appert également que la finalité de son entrée sur le territoire consiste à séjourner dans le pays en tant qu’immigré dépourvu d’autorisation de séjour».
4. La mesure administrative coercitive «reconduite à la frontière» a été infligée du fait que M. Mahdi n’est pas muni d’un document d’identité en cours de validité et du fait qu’il n’est pas en mesure de prouver que entrée sur le territoire était légale. Conformément à la base juridique visée, à savoir l’article 41, point 1, ZCHRB, il est prévu que cette mesure est infligée en situation de compétence liée, lorsque «l’étranger n’est pas en mesure de prouver que son entrée sur le territoire était légale».
5. La procédure administrative coercitive «interdiction d’entrer» dans le pays a été infligée parce que M. Mahdi n’était pas muni d’un document d’identité en cours de validité, et qu’il appert que la finalité de son entrée sur le territoire consistait à utiliser le pays en tant que point de passage en vue de ré-émigrer vers un pays tiers. Conformément à la base juridique indiquée, à savoir l’article 42 h, paragraphes 1, 3 et 4, ZCHRB, dans la rédaction applicable à la situation au principal, lu en combinaison avec l’article 10, paragraphe 1, point 22, ZCHRB, il est prévu que l’interdiction est également infligée en situation de compétence liée lorsqu’il appert que l’entrée de l’étranger sur le territoire vise à l’utilisation du pays en tant que point de passage en vue de ré-émigrer vers un pays tiers.
6. Le 12 août 2013, M. Bashar Mahdi a rempli et signé une déclaration de retour volontaire et le jour suivant, le direktor a adressé une lettre à l’ambassade de la République du Soudan, par laquelle il informait celle-ci des mesures administratives coercitives infligées, du placement en rétention administrative de l’étranger et de ce qu’il a déclaré comme étant sa nationalité et du fait qu’il ne possédait pas de documents en cours de validité permettant de voyager à l’étranger. On y lit également que pour qu’il puisse quitter la Bulgarie et retourner au Soudan, il est nécessaire que le service consulaire près cette même ambassade confirme son identité et lui délivre gratuitement un récépissé tenant lieu de passeport.
7. Selon les informations du direktor, reprises dans la lettre que celui-ci a adressée au tribunal de céans, M. Bashar Mahdi a déclaré qu’il ne souhaitait pas retourner volontairement au Soudan. Selon des déclarations orales devant une section de la Direktsia «Migratsia», suite à la réunion qui a eu lieu, un employé de l’ambassade du Soudan a confirmé l’identité de M. Mahdi, tout en refusant de lui délivrer un document d’identité permettant de voyager à l’étranger, car il ne souhaitait pas rentrer, en dépit des documents de retour volontaire qu’il a signés.
8. Le 16 août 2013, la ressortissante bulgare Mina Ruseva a adressé une demande au direktor, dans laquelle elle sollicite la «libération sous caution» de M. Bashir Mahdi, en joignant à cette fin une déclaration certifiée par devant notaire, où elle déclare qu’elle l’hébergera et qu’elle pourvoira à son entretien; elle indique également une adresse exacte. Le 26 août 2013, les autorités policières ont effectué une vérification suite à cette demande; elles ont constaté que le logement en question est un appartement quatre pièces, et que M. Bashir Mohamed dispose d’une chambre pour lui tout seul. **[Or. 4]**
9. Le 27 août 2013, le direktor a proposé à son supérieur hiérarchique, à savoir le directeur de la direction générale «police des frontières» près le ministère des Affaires intérieures, en se fondant sur les déclarations de la ressortissante bulgare, ainsi que sur la vérification effectuée, que l’arrêté de placement en rétention administrative de M. Bashir Mahdi soit abrogé, et qu’il soit pris un arrêté de «présentation mensuelle devant la section locale du ministère des Affaires intérieures du lieu de résidence», jusqu’à la disparition des obstacles à l’exécution des mesures administratives coercitives qui lui ont été infligées.
10. Le directeur du poste frontière de Bregovo fait savoir, dans une lettre du 9 septembre 2013, adressée au même supérieur hiérarchique, qu’il juge «inopportun» d’abroger l’arrêté de placement en rétention administrative de M. Mahdi en centre de rétention, en mettant expressément en avant les raisons suivantes: l’étranger en question n’est pas entré légalement en République de Bulgarie; il n’est pas muni d’un titre de séjour requis pour pouvoir résider dans le pays; une décision du 29 décembre 2012 de l’agence nationale des réfugiés a refusé de lui accorder le statut de réfugié, tout comme un statut de personne admise au séjour pour des raisons humanitaires, cette décision étant entrée en application; l’étranger en question a commis une infraction au sens de l’article 279, paragraphe 1, du code pénal (Nakazatelen kodeks) en franchissant la frontière nationale entre la Bulgarie et la Serbie en dehors des endroits prévus à cet effet, ce qui fait qu’il a été refoulé à la même date par les autorités serbes de surveillance des frontières par la voie officielle.
11. L’arrêté de placement en rétention administrative n’a pas fait l’objet d’un recours est entré en application. Le refus d’abroger l’arrêté de placement en rétention administrative et de lui substituer une présentation à intervalles réguliers devant le service compétent de la police n’a pas, non plus, fait l’objet d’un recours. Selon la lettre du direktor, l’agence nationale des réfugiés a pris une décision de refus d’octroyer le statut de réfugié et un statut de personne admise au séjour pour des raisons humanitaires à M. Mehdi, par sa décision n° 7080/29.12.2012, laquelle n’a pas fait l’objet d’un recours et est entrée en application. D’après ce que l’on sait, l’intéressé n’aurait pas introduit de demande de protection subséquente au cours de sa rétention administrative, et cela n’a toujours pas été fait.
12. Il résulte de la synthèse des faits qu’au cours du séjour de M. Mahdi au centre de rétention administrative, aucune demande d’asile n’a été déposée conformément à la loi sur l’asile et les réfugiés (Zakon za ubezhishteto i bezhantsite). L’étrange en question n’est pas en mesure de prouver un franchissement légal de la frontière nationale de la République de Bulgarie, il n’est pas muni d’une autorisation de séjour dans le pays ou bien dans un autre État membre et il n’est pas un membre de famille d’un citoyen de l’Union (ci-après l’«Union»). Cet étranger n’est pas muni de documents d’identité en cours de validité, il n’est pas un membre de famille d’un ressortissant bulgare, ni d’un citoyen d’un autre État membre de l’Union, le statut de réfugié ou le statut de personne admise au séjour pour des raisons humanitaires ne lui ont pas été accordés et il n’a pas été autorisé à séjourner en Bulgarie conformément au ZCHRB, ou bien dans un autre État membre. Il n’est pas en mesure de subvenir à ses besoins, mais selon une déclaration qui n’est pas contestée, son logement et son entretien seront garantis par une ressortissante bulgare pendant la durée de son séjour dans le pays. M. Mahdi a initialement rempli des documents concernant son retour volontaire et un employé de l’ambassade du pays [atteste] que l’identité qu’il a déclinée est bien la sienne, car son identité a été confirmée, ne serait-ce qu’officieusement. Le tribunal de céans considère comme établi le refus oral de l’employé de l’ambassade de délivrer un document de voyage, en raison du fait que M. Mahdi ne souhaiterait pas retourner dans son pays d’origine. **[Or. 5]**
13. De même, l’autorité ayant pris l’arrêté de placement initial en rétention administrative juge inopportun de mettre un terme à la rétention en vertu de considérations relatives à la définition légale de la notion de risque de fuite en droit national. Le fait que M. Mahdi ne souhaite pas retourner dans son pays d’origine a été expressément confirmé y compris devant le tribunal de céans, et il n’existe a priori pas de pays tiers dans lequel il puisse être admis. Dans la lettre qu’elle a adressée au tribunal de céans, l’autorité compétente n’indique pas quelles mesures concrètes pourraient être prises pour que l’étranger en question puisse se voir délivrer un document de voyage. Au terme de la procédure orale, la position de l’ambassade est toujours la même, et un document permettant de voyager à l’étranger n’a toujours pas été délivré. Il n’existe pas de motifs de droit excluant l’exécution de la mesure administrative coercitive «reconduite à la frontière».

**À la lumière des faits ainsi établis, [Omissis] l’Administrativen săd Sofia-grad [Omissis] considère que, pour répondre dûment à la question de savoir s’il y a ou non lieu de prolonger la rétention de l’étranger Bashir Mohamed Ali Mahdi au centre de rétention administrative du village de Busmantsi, ou bien d’ordonner sa remise en liberté, ce sont les dispositions suivantes qui sont applicables:**

En droit de la République de Bulgarie

**1. Loi sur les étrangers en République de Bulgarie (Zakon za chuzhdentsite v Republika Bălgaria, ci-après le «ZCHRB»)**

1. [omissis]
2. Selon l’article 36, «Les étrangers peuvent quitter la République de Bulgarie aux endroits prévus à cet effet en présentant des documents de voyage à l’étranger, ainsi que d’autres documents de substitution qui leur donnent le droit de quitter le pays».
3. L’article 39 a, paragraphe 1, dans sa rédaction applicable, indique les types de mesures administratives coercitives qui sont adoptées à l’égard des étrangers conformément à cette loi, parmi lesquelles on trouve, en application du point 2, la «reconduite à la frontière» et, en application du point 4, l’interdiction d’entrée en République de Bulgarie.
4. Article 44, paragraphe 3, investit d’une mission d’exécution des arrêtés portant adoption de mesures administratives coercitives «les services de contrôle administratif des étrangers, et/ou les autorités de contrôle aux frontières, **après leur entrée en application**, sauf si l’autorité ayant pris l’arrêté a autorisé leur exécution provisoire».
5. Selon l’article 44, paragraphe 5, «Lorsqu’il existe des obstacles empêchant l’étranger de quitter immédiatement le territoire ou d’entrer dans un autre pays, ledit étranger est obligé, par arrêté de l’autorité ayant pris la mesure administrative coercitive, de se présenter chaque semaine devant la section locale du ministère des Affaires intérieures, **[Or. 6]** selon des modalités prévues par le décret d’application de la présente loi, à moins que les obstacles à l’exécution de la mesure de reconduite à la frontière ou d’expulsion aient été levés, et que des mesures aient été adoptées en vue de son éloignement imminent.
6. L’article 44, paragraphe 6, dispose: «Lorsqu’une mesure administrative coercitive a été prise au titre de l’article 39 a, paragraphe 1, points 2 et 3, à l’encontre d’un étranger dont l’identité n’a pas pu être établie, que ce dernier entrave l’exécution de l’arrêté infligeant ladite mesure, ou que l’on est en présence d’un risque de fuite, l’autorité qui a pris l’arrêté en question peut également prendre un arrêté de placement en rétention à l’encontre de l’étranger, dans les locaux d’un centre de rétention administrative d’étrangers, en vue de préparer sa reconduite à la frontière de la République de Bulgarie ou son expulsion».
7. L’article 44, paragraphe 8, dispose: «La rétention administrative se poursuit tant que les conditions énoncées au paragraphe 6 sont réunies, sans pouvoir dépasser six mois. **Les autorités compétentes en vertu du paragraphe 1 vérifient d'office une fois par mois, conjointement avec le directeur de la direction ‘Migratsia’**, que **les conditions requises pour le placement en rétention sont réunies**. Exceptionnellement, lorsque la personne refuse de coopérer avec les autorités compétentes, qu’il existe un retard dans l’obtention des documents requis pour la reconduite à la frontière ou l’expulsion, la durée de la rétention peut être étendue à 12 mois. Lorsque, compte tenu des circonstances concrètes de l’affaire, il est constaté qu’il n’existe plus de perspectives raisonnables d’éloignement de l’étranger pour des raisons d’ordre juridique ou technique, la personne concernée est immédiatement remise en liberté.
8. Selon l’article 46 a, paragraphe 1: «L’arrêté de placement en centre de rétention administrative peut faire l’objet d’un recours, selon les modalités prévues par le code de procédure administrative, dans un délai de 14 jours à compter du placement effectif». L’article 46 a, paragraphe 2, dispose que le tribunal saisi statue sur ce recours en audience publique, sans que la personne concernée soit tenue de comparaître, et que la décision juridictionnelle peut elle-même faire l’objet d’un recours.
9. Selon l’article 46 a, paragraphe 3: «Tous les six mois, le directeur du centre de rétention administrative de ressortissants étrangers présente une liste des étrangers qui y ont séjourné pendant plus de six mois en raison des obstacles à leur éloignement du territoire. Ladite liste est communiquée au tribunal administratif dans le ressort duquel le centre de rétention administrative est situé».
10. Selon l’article 46 a, paragraphe 4: «À l’issue de chaque période de six mois de placement dans un centre de rétention, le tribunal **ordonne** d’office, ou bien à la demande de l’étranger intéressé, **à huis clos**, **la prolongation de la rétention, des mesures substitutives à celle-ci ou bien la remise en liberté**. L’ordonnance du tribunal peut faire l’objet d’un recours selon les modalités prévues par le code de procédure administrative (Administrativnoprotsesualen kodeks)». L’article 46 a, paragraphe 5, de cette même disposition prévoit la remise en liberté immédiate de l’étranger placé en centre de rétention administrative si le tribunal saisi annule l’arrêté de placement en rétention ou ordonne sa remise en liberté.
11. L’article 46 b dispose que les autorités de l’État qui ont des prérogatives concernant les conditions et les modalités d’entrée, de séjour et de départ du pays des **[Or. 7]** étrangers coopèrent avec les autorités compétentes des autres États dans le cadre de la lutte contre les migrations illégales et dans la mise en œuvre des expulsions.
12. Selon le paragraphe 1, point 3, des dispositions complémentaires, au sens de la présente loi, un «document de voyage en cours de validité ou tout autre document de substitution» est un document délivré conformément aux modalités prescrites par la législation de l’État en question, (…) lequel autorise l’étranger concerné à retourner dans l’État de provenance, dans son État d’origine ou dans un État tiers, (…) et qui n’est pas arrivé à expiration».
13. Selon le paragraphe 1, point 4, des dispositions complémentaires, au sens de la présente loi, l’existence d’«un risque de fuite d’un étranger faisant l’objet d’une mesure administrative coercitive au titre de l’article 39 a, paragraphe 1, points 2 et 3» est établi lorsque, compte tenu des éléments factuels, il existe une raison plausible de soupçonner que cette personne est susceptible de se soustraire à l’exécution de la mesure ordonnée. Peuvent constituer des éléments en ce sens la circonstance que la personne est introuvable à son domicile déclaré, **l’existence d’atteintes antérieures à l’ordre public, de condamnations préalables de la personne**, nonobstant sa réhabilitation, la circonstance qu’elle n’a pas quitté le pays dans le délai qui lui a été imparti en vue de son départ volontaire, qu’elle a clairement montré qu’elle ne se conformerait pas à la mesure qui lui a été infligée, qu’elle possède de faux documents, ou bien n’en a pas du tout, qu’elle a produit des informations erronées, qu’elle a déjà fui par le passé, qu’elle ne s’est pas conformée à une interdiction d’entrée, etc.
14. Selon le paragraphe 16 des dispositions complémentaires, publiées au Journal officiel bulgare (Darzhaven vestnik, ci-après le «DV») n° 36 pour 2009, «La présente loi transpose 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 (JO L 348/98, du 24 décembre 2008)».

**II. Loi sur les documents d’identité bulgares (Zakon za bălgarskite lichni dokumenti)**

1. Selon l’article 55, paragraphe 2, l’étranger qui est autorisé à résider dans le pays selon les conditions et modalités du ZCHRB se voit délivrer une autorisation de séjour conformément au règlement (CE) n° 1030/2002.
2. Selon l’article 57, paragraphe 1, les étrangers autorisés à résider dans le pays conformément au ZCHRB attestent leur identité par un document national pour les voyages à l’étranger et justifient leur droit de séjour par une autorisation de séjour délivrée conformément aux exigences du règlement (CE) n° 1030/2002.

**III. Le code de procédure administrative (Administrativnoprotsesualen kodeks, ci-après l’«APK»)**

1. En vertu de l’article 128 (intitulé «Compétence ratione materiae»), paragraphes 1 et 2, «(1) relève de la compétence des tribunaux administratifs l’ensemble des affaires concernant des demandes tendant à: 1. la prise, la modification, l’annulation ou la déclaration de nullité d’un acte administratif; (…) 3. La protection juridictionnelle contre les actes et omissions de l’administration qui sont dépourvus de base légale; **[Or. 8]**
2. En vertu de l’article 168, paragraphe 1, APK, intitulé «Objet du contrôle juridictionnel», [Omissis] «**le juge ne se borne pas à examiner les motifs invoqués par le requérant, mais est tenu, sur la base des éléments de preuve produits par les parties, de contrôler la légalité de l’acte administratif attaqué au regard de chacun des motifs prévus à l’article 146**».
3. Conformément à l’article 170, paragraphe 1, APK, intitulé «Charge de la preuve», «l’autorité administrative et les personnes pour qui l’acte administratif attaqué est favorable doivent prouver l’existence des motifs de fait indiqués dans l’acte et l’exécution des exigences légales pour son adoption».
4. **L’article 173 (intitulé «pouvoir du tribunal lors du prononcé de la déclaration de nullité ou de l’annulation de l’acte administratif»), paragraphe 1, dispose**: «(1) Lorsque la question n’est pas soumise à l’appréciation de l’autorité administrative, le tribunal saisi statue sur le fond de l’affaire après avoir ou bien déclaré la nullité, ou bien annulé l’acte administratif».

B. Les normes juridiques du droit de l’Union:

1. 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 (JO L 348/98, du 24 décembre 2008, ci-après la «directive»).
2. La charte des droits fondamentaux de l’union européenne.

**La formation de céans de l’Administrativen săd Sofia-grad, compte tenu de ce qui précède et de son obligation d’apprécier l’existence d’un motif de prolongation de la rétention d’un ressortissant d’un pays tiers en vue d’exécuter une décision d’éloignement, estime qu’il y a lieu de saisir la Cour de justice de l’Union européenne d’une demande de décision préjudicielle concernant l’application correcte du droit national en conformité avec les dispositions du droit de l’Union, et du fait de la nécessité d’interpréter ce dernier, pour les motifs suivants**:

1. Conformément aux données relatives à l’identité confirmée et à la citoyenneté de la République du Soudan, M. Bashir Mohamed Ali Mahdi est un étranger au sens de l’article 2, paragraphe 1, ZCHRB, et les dispositions de cette loi lui sont applicables.
2. M. Mahdi n’est pas en mesure de prouver être entré et demeuré légalement sur le territoire de la République de Bulgarie ou bien sur le territoire d’un autre État membre. Il n’a pas été autorisé à séjourner, n’a pas bénéficié du statut de réfugié ou d’un statut de personne admise au séjour pour des raisons humanitaires et n’est pas un membre de famille d’un ressortissant d’un État membre de l’Union européenne. La définition du «séjour irrégulier» à l’article 3, paragraphe 2, de la directive, s’applique à M. Bashir Mahdi, car il ne remplit pas les conditions pour l’entrée, le séjour et la résidence des étrangers en République de Bulgarie. **[Or. 9]**
3. Cet étranger est le destinataire de mesures administratives coercitives en vertu du droit national, lesquelles sont entrées en application et sont exécutoires, prise en raison de ses entrée et séjour irréguliers dans le pays. La mesure administrative coercitive «interdiction d’entrée en République de Bulgarie», qui a été ordonnée à l’égard de M. Mahdi, est prévue à l’article 3, point 6, de la directive, tandis que la mesure administrative coercitive «reconduite à la frontière de la République de Bulgarie» correspond à la définition de l’«éloignement» en vertu du point 5 de la disposition précitée. Selon la définition que l’on trouve à l’article 3, point 2, de la directive, le «retour» est le fait, pour le ressortissant d’un pays tiers, de rentrer – que ce soit par obtempération volontaire à une obligation de retour ou en y étant forcé – dans son pays d’origine, ou un pays de transit conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission communautaires ou bilatéraux, ou un autre pays tiers dans lequel le ressortissant concerné d’un pays tiers décide de retourner volontairement et sur le territoire duquel il sera admis. La Bulgarie et l’Union européenne n’ont pas conclu de conventions de réadmission avec la République du Soudan.
4. Conformément à l’article 8, paragraphe 1, de la directive, l’État bulgare est obligé de prendre toutes les mesures nécessaires pour exécuter la décision d’éloignement de M. Mahdi et il ne lui a pas été accordé de délai pour son départ volontaire du pays. L’affaire porte sur la prolongation de la rétention initiale, prévue par les articles 44, paragraphe 8, ZCHRB, et 15, paragraphe 6, de la directive, en tant que mesure d’exécution nécessaire pour la décision d’éloignement selon l’autorité administrative.
5. Selon l’article 16 des dispositions complémentaires de la loi modifiant et complétant le ZCHRB, les exigences de la directive 2008/115 ont été introduites en droit national. Le législateur bulgare n’a prévu de clauses excluant l’application de la directive pour aucune catégorie d’étrangers, comme le permet l’article 2, paragraphe 2, de la directive.
6. Par conséquent, la situation juridique de M. Mahdi en tant que ressortissant d’un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d’un État membre et visée par une décision d’éloignement exécutoire, relève du champ d’application de la directive 2008/115, conformément à l’article 2, paragraphe 1, de celle-ci, notamment parce qu’aucune demande d’asile n’est actuellement instruite.
7. Le tribunal de céans doit statuer sur la prolongation de la rétention de M. Mahdi sur le fondement de l’article 15 de la directive, ou bien ordonner soit la remise en liberté, soit la substitution d’une mesure moins coercitive, mais effective, à la rétention, car la Cour a estimé, dans son arrêt El Dridi (C‑61/11 PPU, EU:C:2011:268, points 40 et 47) que cette disposition est inconditionnelle et suffisamment précise pour ne pas nécessiter d’autres éléments particuliers pour permettre sa mise en œuvre par les États membres.

**La nécessité d’interpréter des normes du droit de l’Union se résume en premier lieu aux questions procédurales suivantes:**

1. L’article 13 de la directive, qui prévoit des voies de recours, **[Or. 10]** consacre, dans ses paragraphes 1 et 2, le droit, pour le citoyen concerné, d’attaquer les décisions liées au retour devant une autorité compétente, judiciaire ou autre, jouissant de garanties d’indépendance. L’objectif consiste à garantir le droit à un recours effectif et à une protection juridictionnelle effective, consacré par l’article 47 de la charte des droits fondamentaux en tant que garantie du droit à la liberté et à la sûreté de la personne concernée en vertu de l’article 6 de la charte. Ces dispositions permettent de conclure que le contrôle exercé sur les décisions de retour, dont les décisions de retour initial et de réexamen de la rétention en vertu de l’article 15 de la directive font partie, doit être un contrôle de légalité.
2. L’article 15, paragraphe 6, de la directive, qui réglemente la prolongation de la rétention, n’édicte pas de règles procédurales spécifiant les modalités à suivre et le type d’acte à prendre. L’article 15, paragraphe 2, de la directive permet que la rétention soit ordonnée par les autorités administratives ou judiciaires; il détermine les exigences relatives au contenu de l’acte et prévoit un contrôle de légalité par le tribunal lorsque la rétention a été ordonnée par une autorité administrative. L’article 15, paragraphe 3, prévoit que **les réexamens** de la rétention font l’objet d’un contrôle de légalité. L’article 15, paragraphe 6, ne précise pas si la rétention doit être prolongée par l’intermédiaire d’une décision de rétention visée à l’article 15, paragraphe 2, de la directive, ou bien par l’intermédiaire d’une décision de réexamen de la rétention. Le réexamen de la rétention doit avoir lieu à intervalles raisonnables, autrement dit y compris avant la fin de la rétention initiale.
3. L’article 4[4], paragraphe 8, ZCHRB, prévoit expressément une obligation pour les autorités administratives compétentes, de vérifier d’office une fois par mois que les conditions requises pour le placement en rétention sont réunies (deuxième phrase de la disposition), y compris conjointement avec le direktor, et une obligation corrélative de remise en liberté de la personne, lorsque, compte tenu des circonstances concrètes, on constate qu’il n’existe plus de possibilité raisonnable, pour des raisons juridiques ou techniques, de reconduire l’étranger à la frontière. L’exigence que la décision de rétention soit réexaminée à des «intervalles de temps réguliers» conformément à l’article 15, paragraphe 3, de la directive, doit être réputée introduite en droit national par l’article 44, paragraphe 8, ZCHRB. Cependant, cette disposition n’oblige pas les autorités administratives à adopter une **décision expresse de réexamen de la rétention**, qui fasse l’objet, conformément à la disposition précitée de la directive, d’un contrôle juridictionnel. Selon la jurisprudence constante du Vărhoven administrativen săd (Cour administrative suprême) l’autorité administrative peut, mais est également obligée, de réexaminée à tout moment la rétention, de sa propre initiative ou à la demande de la personne [Omissis]. Selon cette jurisprudence, à chaque fois qu’une remise en liberté est demandée au motif que les conditions de la rétention ne sont plus réunies, l’autorité doit examiner la demande et commenter les arguments et les conditions applicables en adoptant une décision expresse. En l’espèce, nous avons affaire à une telle demande, ainsi qu’à une réponse négative par écrit, mais dès le premier mois de la rétention. La formation de céans n’a pas été expressément saisie d’un recours dirigé contre ce refus, lequel s’apparente à une décision de **[Or. 11]** réexamen du contenu.
4. La disposition nationale, à savoir l’article 46 a, paragraphes 3 et 4, ZCHRB, confère au tribunal le pouvoir d’ordonner la prolongation de la rétention, de lui substituer une mesure moins coercitive, ou bien d’ordonner la remise en liberté de la personne concernée, au vu d’une liste présentée par le directeur du centre de rétention administrative ou la personne a été placée. Cette disposition n’édicte pas de règles procédurales, ne réglemente pas les pouvoirs du tribunal saisi et ne renvoie pas à une procédure juridictionnelle concrète dans le cadre de laquelle l’acte juridictionnel doit être prononcé. L’article 128 APK, concernant la compétence des juridictions administratives ratione materiae, l’étendue du contrôle juridictionnel en vertu de l’article 168 APK (à savoir un contrôle de légalité), de même que les pouvoirs d’annulation du juge administratif en vertu de l’article 172, paragraphe 1, APK, ne prévoient qu’une compétence juridictionnelle de ce dernier, consistant à trancher le fond du litige après avoir annulé l’acte administratif litigieux. Après avoir été saisi, le tribunal examine et tranche un litige portant sur la légalité d’un acte administratif, ou bien sur le refus de l’autorité en question de prendre un tel acte suite à la demande qui lui est faite en ce sens. Si l’on estime qu’il ressort de l’article 46 a, paragraphes 3 et 4, ZCHRB, une obligation de se prononcer en tant qu’autorité administrative, il s’agit alors d’une exclusion de la compétence du tribunal de céans.
5. M. Mahdi n’a pas été remis en liberté en exécution de l’obligation prévue à l’article 48, paragraphe 8, ZCHRB, en ce qui concerne le réexamen mensuel de la mesure, y compris à l’expiration du dernier mois de la durée de six mois de la rétention initiale. Il est possible d’en déduire, sur le fondement du principe de légalité dans le cadre du fonctionnement de l’administration, que l’autorité compétente en vertu de cette disposition a estimé que les conditions qui ont justifié la rétention en l’espèce sont toujours réunies, parmi lesquels on trouve l’obligation d’exécuter l’arrêté de reconduite à la frontière, et il existe une perspective raisonnable d’éloignement de l’étranger.
6. Conformément à la jurisprudence nationale [Omissis] et à la jurisprudence de la Cour, à savoir l’arrêt G. et R. (C‑383/13 PPU, EU:C:2013:533), le tribunal de céans s’est réuni en audience publique il a entendu les parties, examiné les éléments de preuve supplémentaires et accordé à l’étranger concerné la possibilité de présenter ses objections sur le contenu de la lettre du direktor concernant la prolongation de la rétention.
7. Le direktor a déclaré devant le tribunal de céans, par l’intermédiaire de son mandataire ad litem, que la lettre devait être considérée comme une demande de sa part, tendant à ce que le tribunal statue dans le sens de la prolongation de la rétention, tandis que M. Mahdi soutient qu’il doit être remis en liberté, autrement dit il conteste la position de l’autorité administrative, ce qui peut être qualifié de demande de réexamen de la rétention. Les éléments qui précèdent permettent également d’inférer l’existence d’un litige relatif à la question de savoir si le tribunal de céans doit prolonger la rétention. Dans ce cas, il se pose également la question de savoir si la demande du direktor doit être considérée comme une décision de réexamen de la rétention devant faire l’objet d’un contrôle de légalité devant le tribunal de céans, en tranchant le fond du litige et en décidant expressément quelles seront les conséquences juridiques de ce contrôle: la prolongation de la rétention, la substitution à celle-ci d’une mesure moins coercitive, ou bien la remise en liberté de la personne concernée. **[Or. 12]**
8. La procédure régie par l’article 46 a, paragraphe 4, ZCHRB, n’est pas de nature contentieuse et ne permet pas de trancher un litige par une décision passée en force de chose jugée (voir ordonnance n° 6983/27.05.2010 du Vărhoven administrativen săd, rendue dans l’affaire n° 2724/2010), cette position jurisprudentielle ayant été adoptée à propos de la possibilité de réexaminer la rétention à intervalles raisonnables, après avoir effectué un contrôle juridictionnel. «La question consiste à savoir quel est l’objet de cette procédure juridictionnelle: s’agit-il d’une procédure de contrôle de légalité de la décision et des actes de l’autorité administrative dans le cadre de la rétention, ou bien s’agit-il d’une procédure de contrôle, par le tribunal lui-même, de ce que les conditions énoncées par l’article 44, paragraphe 8, deuxième phrase, ZCHRB, sont réunies? La nature des faits qui permettent la prolongation de la rétention requiert incontestablement une appréciation de la part de l’autorité administrative compétente, pour savoir si la personne concernée coopère ou non, si des retards ont été subis pour obtenir les documents requis pour l’éloignement et si la personne concernée constitue une menace pour la sécurité nationale ou pour l’ordre public. Le tribunal saisi ne saurait substituer son appréciation sur ce point à celle de l’autorité compétente, ces compétences se bornent au contrôle de la légalité de l’appréciation de cette autorité». (Voir ordonnance précitée du Vărhoven administrativen săd).
9. Le Vărhoven administrativen săd ne s’est pas encore expressément prononcé, dans sa jurisprudence ultérieure, sur le point de savoir en quelle qualité intervient le tribunal saisi en application de l’article 46 a, paragraphe 3, ZCHRB: en tant que juridiction, ou bien en tant qu’autorité administrative. Cette jurisprudence se borne à constater que l’article 15, paragraphe 2, de la directive, permet que la rétention soit ordonnée y compris sur le fondement d’un acte juridictionnel; de ce fait, le pouvoir accordé par la disposition nationale au tribunal saisi serait compatible avec la directive. L’incompatibilité de la procédure nationale avec le droit de l’Union que le tribunal de première instance a constatée ne signifierait pas que le juge administratif n’est pas compétent pour «**réexaminer la rétention**» (voir notamment ordonnance du Vărhoven administrativen săd n° 9745/30.06.2011, rendue dans l’affaire n° 8444/2011). Cette ordonnance a annulé une ordonnance du tribunal de première instance qui avait renvoyé l’affaire devant le direktor de la direktsia «Migratsia», afin que celui-ci adopte un acte expressément motivé de réexamen de la rétention susceptible de faire l’objet d’un contrôle de légalité devant le tribunal saisi, dans le cadre d’une procédure en application de l’article 44, paragraphe 4, ZCHRB. Cette ordonnance constate également que la réglementation nationale permet un séjour de plus de six mois, autrement dit après l’expiration du délai pour la rétention initiale, ce qui est contraire aux paragraphes 5 et 6 de la directive 2008/115. La même analyse est présente entre autres dans l’ordonnance du Vărhoven administrativen săd n° 1895/08.02.2011 [Omissis].
10. La saisine du tribunal conformément à l’article 44, paragraphe 3, ZCHRB, concerne les étrangers qui ont séjourné pendant plus de six mois dans le centre de rétention administrative en raison d’obstacles à leur éloignement, et le tribunal doit se prononcer à l’expiration de chaque période de six mois (article 44, paragraphe 4). La lettre du direktor constitue une prise de position d’une autorité administrative concernant un obstacle à l’éloignement. Du fait de l’absence de règles régissant la procédure juridictionnelle, le tribunal de céans ne sait pas s’il doit se prononcer en tant que juridiction, ou bien en tant qu’autorité administrative. Il se pose également la question de savoir si le tribunal saisi peut soulever d’autres motifs de prolongation de la rétention administrative en tranchant **[Or. 13]** le fond du litige, ou bien s’il doit effectuer un contrôle de légalité uniquement en ce qui concerne les conditions mentionnées par l’autorité administrative, ainsi que la question relative à son appréciation de leur existence, ainsi que de leur applicabilité en tant que conditions légales (voir l’article 170, paragraphe 1, APK, concernant la charge de la preuve).
11. Selon la formation de céans, cette question est fondamentale, car la «procédure» prévue par le droit national doit favoriser la réalisation des objectifs de la directive, à savoir d’un côté l’exécution de la décision de reconduite à la frontière et d’un autre côté le respect des droits de l’étranger et, concrètement, du principe de proportionnalité et du droit un recours effectif devant un tribunal.
12. Ainsi, le tribunal doit trancher en premier lieu la question de savoir s’il a été saisi d’une demande de contrôle de légalité d’office d’une décision de réexamen de la rétention au sens de l’article 15, paragraphe 3, de la directive. Autrement dit, il doit réaliser un contrôle des motifs de prolongation de la rétention administrative qui sont exposées dans la lettre du direktor, le tribunal saisi intervenant, dans cette hypothèse, en tant qu’autorité juridictionnelle. Dans une deuxième hypothèse, il est possible que l’acte juridictionnel visé à l’article 46 a, paragraphe 4, ZCHRB, constitue un réexamen de la rétention au sens de l’article 15, paragraphe 3, lequel peut faire l’objet d’un contrôle juridictionnel. Dans cette hypothèse, le tribunal saisi doit décider si les conditions de l’article 15, paragraphe 6, de la directive sont réunies et il intervienne en tant qu’autorité administrative, laquelle est du reste, dans la majorité des cas, partie à la procédure d’adoption d’un acte administratif.
13. L’article 15, paragraphe 2, de la directive prévoit impérativement que la décision de rétention doit être adoptée par écrit, en indiquant, au minimum, les motifs de fait et de droit, ce qui n’est pas prévu expressément pour l’acte de réexamen ou de prolongation de la rétention. La lettre du direktor, qui est à l’origine de l’affaire, ne satisfait pas pleinement aux exigences que doit remplir une décision au sens de l’article 15, paragraphe 2, de la directive. Ces exigences sont conformes au principe de bonne administration consacré par l’article 41 de la charte et sont des exigences générales imposées aux actes pris par les autorités en application des dispositions du droit de l’Union. Ainsi, en vertu de cette disposition générale, dans la mesure ou n’est prévue aucune exception liée à l’urgence, les actes de réexamen ou de prolongation de la détention devraient se conformer à ces exigences de forme et de fond. La lettre du direktor indique seulement des fondements factuels, elle n’indique ni la base juridique ni la durée de la rétention.
14. L’indication de la base juridique et de la durée de la rétention est importante pour le respect du droit à la liberté et à la sûreté de la personne retenue, consacré par l’article 6 de la charte, et de l’exigence de légalité des motifs de sa privation de liberté, compte tenu de l’article 5, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH»), ainsi que pour le respect du principe de proportionnalité, conformément au treizième considérant de la directive. Comme cela est indiqué dans l’arrêt de la Cour du 28 avril 2011, El Dridi **[Or. 14]** (C‑61/11 PPU, Rec. p. I‑3015, point 43), selon ce principe, toute détention préalable à l’éloignement doit être aussi brève que possible. C’est pourquoi le tribunal de céans hésite à admettre qu’il doit exercer un contrôle d’un acte administratif de réexamen de la rétention dans le contexte de la prolongation de la durée de rétention.
15. Par ailleurs, il est prévu que, pendant la rétention, le tribunal de céans exerce tous les six mois le pouvoir dont il dispose en vertu de l’article 46, paragraphe 4, ZCHBR. Cela n’exclut pas l’applicabilité du contrôle juridictionnel prévu à l’article 15, paragraphe 3, de la directive, dans la mesure où le paragraphe 4 dudit article ne permet pas la rétention sans appréciation de la nécessité de celle-ci à l’aune des critères fixés par la directive. La décision du tribunal de céans est susceptible d’un contrôle juridictionnel ultérieur en vertu de l’article 46, paragraphe 4, ZCHRB.
16. Comme cela est indiqué au point 58 de l’arrêt du 22 décembre 2010, DEB (C‑279/09, Rec. p. I‑13849), le droit de l’Union ne s’oppose pas à ce qu’un État membre soit à la fois législateur, administrateur et juge, pour autant que ces fonctions sont exercées dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs qui caractérise le fonctionnement d’un État de droit.
17. Il est impossible aussi de déduire du rôle joué par l’article 46a, paragraphes 3 et 4, dans la procédure une réponse univoque à la question de l’objet de la procédure juridictionnelle. Conformément à l’article 127 APK, le tribunal de céans ne peut pas refuser d’examiner un recours dont il est saisi. Le droit national prévoit un contrôle de légalité de la décision de rétention (article 46, paragraphe 1, ZCHBR, qui es identique à l’article 15, paragraphe 2, de la directive). En vertu de l’article 15, paragraphe 3, de la directive, la même procédure juridictionnelle est applicable aussi à l’acte de réexamen de la rétention. L’acte de prolongation de la rétention a la même nature juridique et doit satisfaire aux mêmes exigences de forme et de fond, les possibilités de recours contre cet acte doivent être au moins équivalentes à celles prévues contre les autres actes visés à l’article 15 de la directive.
18. Dans les affaires administratives, la procédure juridictionnelle comporte deux instances. En tant que première instance de recours contre des actes de l’administration, l’Administrativen săd statue avec compétence de pleine juridiction en droit et en fait, par conséquent il remplit les critères de l’article 6, paragraphe 1, lu conjointement avec l’article 13, de la CEDH, ou de l’article 47 de la charte et constitue un tribunal au sens de ces dispositions. Les actes d’autorités administratives concernant la rétention de personnes en vue d’un éloignement du pays ne relève pas de la compétence légale du Vărhoven administrativen săd en tant que juridiction de première instance. Dans les affaires ayant un tel objet, celui-ci n’exerce qu’un contrôle en cassation. Ce contrôle se limite à la vérification de l’application de la loi, en vertu de l’article 220 APK, il est interdit à l’instance de cassation d’établir un nouveau constat des faits.
19. Si, dans le cadre d’une procédure en vertu de l’article 46a, paragraphe 4, ZCHBR, le tribunal de céans doit se prononcer par une décision au sens de l’article 15, paragraphe 2, de la directive, cette décision serait privée de contrôle juridictionnel portant sur le fond, **[Or. 15]** puisqu’elle ne serait pas examinée par une juridiction ayant compétence à la fois pour le droit et les faits. Cela n’est pas conforme aux exigences de l’article 6, paragraphe 1, lu conjointement avec l’article 13 de la CEDH, et, à cet égard, de l’article 47, paragraphe 1, de la charte.
20. Le droit à une protection juridictionnelle prévu à l’article 47 de la charte consacre le droit à un recours effectif devant un tribunal en tant que principe général du droit de l’Union, les garanties prévues par la CEDH étant appliquées de la même manière. De même, lorsque les États membres sont tenus, en vertu du droit de l’Union, d’adopter de mesures suffisamment efficaces pour atteindre l’objectif de la directive et de garantir qu’il soit possible de se prévaloir effectivement des droits que celle-ci confère devant les juridictions nationales du pays des intéressés, dans ce cas, le contrôle juridictionnel est une expression du principe général pour les États membres, consacré aussi par les articles 6 et 13 de la CEDH, selon les «explications relatives à la charte» relatives à l’article 47 de celle-ci.
21. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme (ci-après la «Cour EDH»), le respect du droit à un procès équitable consacré par l’article 6, paragraphe 1, de la CEDH requiert que, en cas de recours juridictionnel, la compétence de la juridiction couvre toutes les questions importantes concernant la légalité de la limitation du droit concerné, c’est-à-dire qu’elle doit avoir compétence non seulement pour le droit mais aussi pour les faits, ce qui signifie aussi que la personne concernée a le droit de demander de nouveaux constats de faits relatifs aux objections d’illégalité de la limitation de son droit à la liberté que constitue la rétention en vue d’un éloignement en vertu de l’article 15, paragraphe 1, de la directive.
22. Selon la jurisprudence de la Cour, l’obligation des États membres, découlant d’une directive, d’atteindre le résultat prévu par celle-ci ainsi que leur devoir, en vertu de l’article 10 CE, de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l’exécution de cette obligation s’imposent à toutes les autorités des États membres. Il appartient aux États membres, en l’absence de dispositions du droit de l’Union en la matière, de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l’Union, pour autant que ces modalités respectent les principes d’équivalence et d’effectivité (voir par exemple arrêts du 14 décembre 1995, Peterbroeck, C‑312/93, Rec. p. I‑4599, point 12; du 15 avril 2008, Impact, C‑268/06, Rec. p. I‑2483, point 46; et du 29 octobre 2009, Pontin, C‑63/08, Rec. p. I‑10467, point 4).
23. Selon l’arrêt de la Cour EDH du 15 juin 2006, requête n° 57785/00, Zlinsat c. Bulgarie, point 75, un tribunal au sens de l’article 6, paragraphe 1, de la CEDH doit se prononcer sur des affaires relevant de sa compétence sur le fondement de règles de droit et selon une procédure menée de la manière requise, il doit satisfaire à certaines exigences dont l’indépendance, en particulier vis-à-vis du pouvoir exécutif [omissis]. Au point 76 de cet arrêt, la Cour EDH a conclu qu’une juridiction n’intervient pas d’office mais qu’elle est compétente pour examiner une affaire après qu’elle a été saisie par une autre personne physique ou morale. Ces conclusions concernent une procédure identique à celle **[Or. 16]** prévue par l’article 46a, paragraphe 4, ZCHRB: le tribunal de céans doit statuer d’office et la loi applicable «ne requiert pas la tenue d’une audience et ne fixe aucune règle concernant des questions comme la recevabilité des preuves ou la manière dont la procédure doit être menée». Nous considérons que, comme dans cette procédure, les actes en cause ont été pris en exerçant «un large pouvoir d’appréciation lors du choix des actions entreprises, ce qui est manifestement peu compatible avec les principes d’État de droit et de sécurité juridique, inhérents à la procédure juridictionnelle».
24. Les questions de savoir dans quelle mesure il existe des motifs de placement de l’étranger en rétention, au sens de l’article 15 de la directive et s’il existe une perspective que, à un moment donné, les conditions requises pour son éloignement du pays soient réunies, relèvent du pouvoir d’appréciation et de l’exercice des compétences spécifiques du ministère des Affaires intérieures, en particulier de la Direktsia «Migratsia», compte tenu des pouvoirs dont disposent ces autorités concernant l’exécution de décisions de retour.
25. La prolongation de la rétention de M. Mahdi est subordonnée à l’obtention d’un document de voyage et à la fourniture d’un billet, ce qui requiert une coordination avec d’autres autorités: transporteurs, envoi d’une demande à l’ambassade concernée, obtention d’informations concernant la personne et autres. Il s’agit de preuves et d’actes qu’il n’est pas prévu de rassembler ou d’accomplir dans le cadre d’une quelconque procédure juridictionnelle et qui ne peuvent pas être remplacées par la tenue d’une audience publique en présence des parties. Il est objectivement impossible au tribunal de céans de trancher toutes les questions. Celui-ci n’a pas non plus le droit d’entretenir une correspondance avec l’ambassade d’un État étranger, ce qui est important pour apprécier s’il y a un retard pour obtenir les documents ou s’il n’existe absolument aucune perspective raisonnable de les obtenir.
26. C’est également dans ce sens que va la jurisprudence citée du Vărhoven administrativen săd dans l’ordonnance n° 6983, du 27 mai 2010 [omissis]. En outre, dans l’ordonnance précitée, il est indiqué que l’autorité administrative doit porter une appréciation sur les circonstances permettant une prolongation de la durée de la rétention, appréciation sur laquelle le tribunal peut seulement exercer un contrôle de légalité. Le constat des faits pertinents concernant la nécessité de la rétention en vue d’un éloignement et de la prolongation de celle‑ci touchent à la compétence exclusive du ministère des Affaires intérieures en vertu du droit national. Le fait que le tribunal de céans doive rassembler des preuves de sa propre initiative et avec les moyens procéduraux prévus réfute la thèse selon laquelle il doit se prononcer en prenant un acte comme un une autorité administrative et conforte celle selon laquelle il doit exercer un contrôle de légalité des motifs de la lettre et de la prolongation de la rétention de M. Mahdi, en se prononçant sur la question de sa rétention, sur le fond mais dans le cadre de sa compétence juridictionnelle**. [Or. 17]**
27. [le point 69 n’existe pas dans l’original]

**La nécessité d’interpréter des dispositions du droit de l’Union s’étend aussi aux conditions matérielles, prévues à l’article 15, qui doivent être réunies pour prolonger la rétention en ce qui concerne les questions suivantes:**

1. Les conditions requises pour prolonger le délai de rétention aux fins de l’éloignement sont énoncées à l’article 15 de la directive et concernent: 1) malgré tous leurs efforts raisonnables, il est probable que l’opération d’éloignement dure plus longtemps en raison du manque de coopération du ressortissant concerné d’un pays tiers, ou des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires (paragraphe 6); 2) il faut aussi que soient réunies les conditions requises pour la rétention initiale, énoncées au paragraphe 1, qui comprennent ce qui suit: il est impossible d’appliquer efficacement des mesures moins coercitives, il existe un risque de fuite ou évite ou la personne empêche la préparation du retour ou de la procédure d’éloignement.
2. En vertu de l’article 15, paragraphe 4, de la directive, le tribunal de céans doit décider la remise en liberté immédiate de M. Mahdi s’il parvient à la conclusion qu’il n’existe pas de perspective raisonnable d’éloignement pour des considérations d’ordre juridique ou autres ou que les conditions énoncées au paragraphe 1 ne sont plus réunies.
3. En l’espèce, il est question de la préparation du retour. Le départ de l’étranger du pays n’est possible qu’avec un document d’identité délivré par l’État dont il est ressortissant (article 36 de le ZCHRB), compte tenu des articles 55 et 57 de la loi relative aux documents d’identité bulgares, des étrangers ne peuvent pas obtenir de document d’identité bulgare, sauf dans le cas de figure où ils ont obtenu l’asile. La nécessité de prolonger la rétention de M. Mahdi dépend tout d’abord du point de savoir s’il existe une perspective raisonnable d’éloignement. D’après les faits exposés au tribunal de céans, fondés uniquement sur des affirmations orales, la perspective d’éloignement dépend du souhait de M. Mahdi de retourner dans son pays d’origine. Rien n’indique la réception d’un avis écrit officiel de l’ambassade du Soudan concernant la demande de délivrance d’un document de voyage pour l’étranger qui lui a été adressée. Ce fait conduit à conclure qu’il y a retard dans l’obtention des documents au sens de l’article 15, paragraphe 6, sous b), de la directive.
4. Le tribunal de céans n’a aucune raison de mettre en doute les affirmations selon lesquelles la personne responsable de l’ambassade a confirmé l’identité de M. Mahdi et les déclarations de cette personne, selon lesquelles il est impossible de délivrer le document de voyage au motif que M. Mahdi ne souhaite pas retourner de son plein gré dans son pays d’origine. Il n’y a aucune raison de penser que la position de l’ambassade du Soudan puisse changer, quand bien même la Bulgarie insisterait.
5. En l’espèce, il n’a été trouvé aucun pays tiers sûr vers lequel il est possible d’éloigner la personne en respectant ses droits en vertu de l’article 3 de la CEDH. Conformément au droit national, la personne ne peut pas quitter le pays sans document délivré par l’ambassade du pays étranger vers lequel elle doit être éloignée. **[Or. 18]**
6. Dans l’arrêt Chahal c. Royaume-Uni, la Cour EDH a jugé que toute privation de liberté fondée sur l’article 5, paragraphe 1, sous f), de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales ne serait justifiée que pour la durée nécessaire au déroulement de la procédure d’expulsion. Si la procédure n’est pas menée avec la diligence requise, la rétention cesse d’être justifiée au regard de l’article 5 paragraphe 1, sous f).
7. Comme il est impossible d’obliger ou de contraindre M. Mahdi à changer de position, il ne semble pas que l’administration puisse entreprendre quoi que ce soit pour le munir d’un document de voyage. Ces circonstances peuvent être interprétées comme une absence de perspective raisonnable d’éloignement au sens de l’article 15, paragraphe 4, de la directive, puisque, dans cette situation, la rétention ne permettra pas d’atteindre le but (la préparation du retour) et elle aura un caractère de contrainte et de sanction à cause du comportement de M. Mahdi (consistant à ne pas souhaiter retourner dans son pays d’origine).
8. Le comportement de M. Mahdi peut être interprété comme une entrave ou un manque de coopération à la préparation de la procédure de retour (en vertu de l’article 15, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 6, sous a), de la directive), justifiant la rétention initiale et/ou sa prolongation. D’un autre côté, il est possible de conclure que M. Mahdi a apporté la coopération nécessaire en fournissant les données relatives à son identité et en signant les documents écrits nécessaires pour son retour volontaire qui ont servi de fondement à l’envoi d’une demande à l’ambassade.
9. Cette situation peut être qualifiée d’abus de droit de la part du destinataire de la décision d’éloignement ayant pour but d’éviter que cette décision soit exécutée, de façon à rendre injustifiée une prolongation de la rétention et d’empêcher de considérer qu’il existe une perspective raisonnable de retour au sens de la directive.
10. Pour prolonger la rétention, le tribunal de céans doit aussi exclure la possibilité d’appliquer efficacement des mesures moins coercitives (comme se présenter régulièrement aux autorités administratives), ce qui, indiscutablement, implique une appréciation du risque de fuite. Concernant ces questions, il est exposé qu’il ne serait pas adéquat d’appliquer ces mesures moins coercitives. Les raisons invoquées sont que M. Mahdi n’a pas de documents d’identité et n’a pas d’autorisation de séjour et ne s’est pas vu accorder de statut dans le pays, il a franchi irrégulièrement la frontière de l’État, commettant ainsi une infraction en entrant dans le pays et en en sortant.
11. De même, le fait même, établi en l’espèce, que la personne n’ait pas de documents d’identité et ait franchi irrégulièrement la frontière relève de la définition légale du «risque de fuite» du droit national, prévue au paragraphe 1, point 4c, ZCHRB. Cette définition inclut aussi des circonstances liés au comportement de la personne par rapport à la mesure prise à son égard, lorsque cette personne a manifesté clairement qu’elle ne se conformerait pas à cette mesure, ce qui peut résulter d’une déclaration orale indiquant qu’elle ne souhaite pas rentrer dans son pays d’origine. Le comportement de M. Mahdi ne peut pas être interprété **[Or. 19]** de manière univoque comme une démonstration claire, puisqu’il a fourni des données fiables le concernant et qu’il signé une déclaration de retour volontaire. Rien n’indique et personne ne soutient que M. Mahdi ait été contraint de remplir la déclaration, même par écrit, et il n’a pas retiré sa signature. La déclaration orale indiquant qu’il ne souhaite pas retourner dans son pays d’origine peut résulter de son aspiration à s’installer dans un État offrant de meilleures conditions de vie que le Soudan, dans la mesure où la qualité de réfugié ne lui est pas reconnue et où il ne prétend pas l’avoir. Par conséquent, on pourrait aussi considérer qu’il s’agit de raisons économiques qui, avec l’absence d’autorisation de séjour dans un État membre de l’Union, conduisent à qualifier M. Mahdi d’immigré clandestin.
12. Selon la jurisprudence, dans des circonstances comme l’absence de documents d’identité et le franchissement irrégulier de la frontière de l’État, dans lesquelles, en vertu de la disposition nationale, il est possible de considérer qu’il existe un «risque de fuite», il existe une raison plausible de soupçonner que la personne tentera de se soustraire à l’exécution de la mesure imposée (voir notamment arrêts du Vărhoven administrativen săd n° 13740/12 et 35/2012). La notion de risque de fuite n’est pas définie dans la directive; son application suppose une appréciation du comportement de la personne en tenant compte du principe de proportionnalité. Il convient de se demander s’il est possible d’apprécier le risque de fuite, en respectant le principe de proportionnalité, sur le seul fondement d’éléments objectifs comme l’absence de documents d’identité et le franchissement irrégulier de la frontière de l’État. En raison de l’existence de circonstances précises se rapportant à un risque de fuite, l’application d’une mesure moins coercitive est discutable, mais, en même temps, il convient de se demander si le tribunal de céans doit se conformer à l’appréciation de l’autorité administrative sur cette question de savoir s’il est adéquat d’appliquer une telle mesure et si, en s’y conformant, il respecterait le principe de proportionnalité.
13. Par ailleurs, en droit national, le fait que la personne ne soit pas munie de documents d’identité constitue un motif autonome de prolongation de la rétention, qui n’est pas prévu à l’article 15, paragraphe 6, de la directive. La non-délivrance d’un document d’identité peut être due au retard pris par l’ambassade du pays d’origine pour délivrer les documents ou au manque de coopération de la part de l’étranger. Ces circonstances se rapportent à un étranger dont l’identité est établie, qui possède la nationalité d’un État dans lequel il peut retourner et vers lequel il est permis de l’éloigner. C’est le cas de M. Mahdi puisque celui-ci ne soutient pas que, en cas de retour au Soudan, ses droits humains fondamentaux protégés par la constitution du pays et en vertu de l’article 3 de la CEDH seront violés. C’est pourquoi le tribunal de céans ne peut pas totalement exclure l’absence de document d’identité comme motif de prolongation de la rétention, puisqu’il s’agit d’une circonstance qui peut aussi être rapprochée des deux conditions prévues à l’article 15, paragraphe 6, de la directive.
14. Concrètement, il résulte de ce qui est exposé dans la lettre du direktor de la direktsia «Migratsia» que cette autorité invoque un retard subi pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, motif prévu à l’article 44, paragraphe 8, de le ZCHRB et à l’article 15, paragraphe 6, de la directive. C’est pourquoi, le tribunal de céans se demande **[Or. 20]** s’il doit vérifier l’existence de l’autre motif possible, à savoir le manque de coopération, et si ce motif existe, prolonger la rétention, ainsi que vérifier l’existence d’un risque de fuite et la possibilité d’appliquer une mesure moins coercitive, compte tenu de ce que prescrit l’article 15, paragraphe 4, de la directive, c’est-à-dire, indépendamment des motifs invoqués par l’autorité, se prononcer sur le fond de l’affaire sur la base des faits présentés par celle-ci et par l’étranger.
15. Les dispositions de l’article 15, paragraphes 3, 4 et 6, de la directive, relatives aux réexamens mensuels pour vérifier si sont réunies les conditions de la rétention, aux conditions de prolongation de la rétention et à la remise en liberté immédiate lorsqu’il n’existe pas de perspective raisonnable d’éloignement, se retrouvent à l’article 44, paragraphe 8, de le ZCHRB. Il existe une différence entre les motifs prévus, c’est pourquoi il est nécessaire de procéder à une interprétation de la disposition nationale conforme aux prescriptions et aux objectifs de la directive. Conformément à l’arrêt El Dridi, précité au point 42, le tribunal de céans doit appliquer l’article 15 de la directive, mais, cette disposition est également sujette à interprétation compte tenu des circonstances de l’espèce. Ainsi, afin de se prononcer, le tribunal de céans doit interpréter les notions utilisées de «perspective raisonnable de retour», de «risque de fuite», de «manque de coopération» et de «retards subis pour obtenir les documents nécessaires» ainsi que la possibilité d’appliquer efficacement une mesure moins coercitive.
16. De même, en cas de remise en liberté de l’étranger du centre de rétention administrative, celui-ci séjournera sur le territoire de la Bulgarie sans documents et en violation de toutes les dispositions du ZCHRB régissant le séjour des étrangers. Tant que l’exécution de la décision d’éloignement est impossible, la personne reste en séjour irrégulier au sens de l’article 2, paragraphe 1, de la directive. Dans cette situation, même si la juridiction de renvoi décidait qu’il convient de libérer la personne, cela ne fait pas disparaître l’obligation de l’État bulgare d’exécuter la décision d’éloignement dans le pays d’origine ou dans un pays tiers sûr, et, par conséquent, les dispositions de la directive sont également applicables à sa situation. En vertu de la directive, les États membres ne sont pas tenus d’autoriser le séjour après la fin de la durée maximale de rétention ou après la remise en liberté de la personne en l’absence de perspective raisonnable d’éloignement.
17. Le tribunal de céans doit déterminer aussi les conséquences juridiques en cas de remise en liberté de M. Mahdi en vertu du droit de l’Union, qui dans ce cas, ne comporte pas de dispositions relatives au statut que doivent avoir, après leur rétention, les ressortissants de pays tiers qui n’ont pas de documents d’identité et dont l’identité n’est pas établie formellement, du point de vue de la prescription du deuxième considérant de la directive requérant le respect intégral des droits fondamentaux et de la dignité de ces personnes. Le tribunal de céans souligne aussi que les demandeurs d’asile qui n’ont pas de documents d’identité se voient remettre un titre de légitimation temporaire; les États membres ont l’obligation de garantir leurs droits sociaux, dont le droit au travail (vingt-troisième considérant et article 15 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). Le fait qu’une personne séjourne irrégulièrement sur le territoire de la Bulgarie **[Or. 21]** ne supprime pas l’obligation de respect de ses droits fondamentaux conformément au deuxième considérant de la directive 2008/115.
18. Le tribunal de céans considère que le cas d’espèce présente une difficulté de fait et de droit résultant de l’obligation de se prononcer sur la question de la prolongation de la rétention de M. Mahdi, la substitution à celle-ci d’une mesure moins coercitive ou sa remise en liberté en assurant le respect de ses droits fondamentaux garantis par la charte et par la CEDH. Pour se prononcer sur ces questions, une interprétation du droit de l’Union applicable est nécessaire.
19. Ni la législation nationale ni la directive 2008/115 ne régissent expressément la situation compliquée en cause en l’espèce en cas d’exécution de la décision d’éloignement de M. Mahdi. Le tribunal de céans, considérant l’objectif de la directive, qui est d’introduire des normes et des procédures communes applicables en cas de retour de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, dans le respect des droits fondamentaux et de la dignité de ces personnes et obligée d’appliquer cette directive au cas d’espèce, estime qu’il est tenu de demander d’office à la Cour une interprétation des dispositions pertinentes de la directive, puisqu’il est tenu de l’appliquer d’office. La réponse aux questions que le tribunal de céans doit résoudre ne peut être déduite, ni de la jurisprudence actuelle, ni directement du contenu de la disposition de la directive.
20. En outre, l’objet de l’affaire, à savoir une décision sur la nécessité de prolonger une rétention en vue d’un retour ou une remise en liberté d’un ressortissant d’un pays tiers, justifie la nécessité d’un renvoi préjudiciel en vue d’un examen par la Cour dans le cadre de la procédure d’urgence prévue à l’article 107 de son règlement de procédure.

Au vu des considérations qui précèdent, en vertu de l’article 631 GPK, lu conjointement avec l’article 144 APK, l’Administrativen sad Sofia, première section, douzième chambre

ORDONNE:

La Cour de justice de l’Union européenne est SAISIE À TITRE PRÉJUDICIEL, conformément à l’article 267 TFUE et selon les modalités prévues à l’article 23 du statut de la Cour, lu en combinaison avec l’article 107 et suivants du règlement de procédure de celle-ci, des questions préjudicielles suivantes:

1) Faut-il interpréter l’article 15, paragraphes 3 et 6 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, lus en combinaison avec les articles 6 et 47 de la charte des droits fondamentaux, relatifs au droit à un contrôle juridictionnel et à une protection juridictionnelle effective, en ce sens que:

A) si, en vertu du droit national de l’État membre en cause, **[Or. 22]** une autorité administrative est obligée de réexaminer chaque mois le maintien en rétention administrative, sans être expressément obligée de prendre un acte administratif, et si elle est obligée de produire d’office devant le tribunal la liste des ressortissants de pays tiers qui ont été maintenus en rétention au-delà de la durée légale de la rétention initiale, en raison d’obstacles à leur éloignement, alors ladite autorité administrative est obligée d’adopter, à la date de fin de la rétention prévue par la décision individuelle de rétention initiale, un acte exprès en vue du réexamen de la rétention du point de vue des motifs de prolongation de la durée de la rétention prévus par le droit de l’Union, ou bien d’ordonner la remise en liberté de la personne concernée?

B) si, en vertu du droit national de l’État membre en cause, le tribunal saisi a le pouvoir d’ordonner la prolongation de la rétention administrative, à lui substituer une mesure moins coercitive, ou bien à ordonner la remise en liberté du ressortissant d’un pays tiers, ce pouvoir étant exercé après la fin de la durée maximale de la rétention initiale en vue de l’éloignement en application dudit droit national, alors, dans une situation telle que celle au principal, ledit tribunal doit exercer un contrôle de légalité d’un acte de réexamen de la rétention indiquant des motifs de droit et de fait, quant à la nécessité de prolonger la rétention et à la durée de celle-ci, en statuant sur le fond pour ordonner la prolongation de la rétention, des mesures substitutives à celle-ci ou bien la remise en liberté de la personne concernée?

C) si un acte de réexamen de la rétention administrative n’énonce que les raisons pour lesquelles il n’est pas possible d’exécuter la décision d’éloignement du ressortissant d’un pays tiers, ces dispositions permettent au tribunal saisi d’exercer un contrôle de légalité de cet acte du point de vue des motifs de prolongation de la durée de celle-ci prévus par le droit de l’Union, et, en se fondant uniquement sur des faits et preuves produits par l’autorité administrative, ainsi que des objections et des faits présentés par le ressortissant d’un pays tiers, de statuer sur le fond en rendant une décision ordonnant la prolongation de la rétention, des mesures substitutives à celle-ci ou bien la remise en liberté de la personne concernée?

2. Dans une situation telle que celle au principal, faut-il interpréter l’article 15, paragraphes 1 et 6 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 le motif autonome de prolongation de la rétention «la personne n’est pas munie de documents d’identité», prévu par le droit national en question, est compatible avec le droit de l’Union car il relève des deux hypothèses visées au paragraphe 6 de la directive précitée, dans la mesure où, en vertu du droit national de l’État membre en question, on peut considérer que, dans cette hypothèse, il existe une raison plausible de soupçonner que ladite personne est susceptible de se soustraire à l’exécution de la décision d’éloignement, cette raison de soupçonner impliquant un risque de fuite au sens du droit national de l’État membre en question?

3. Dans une situation telle que celle au principal, faut-il interpréter l’article 15, paragraphes 1, sous a) et b), et 6 de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre **[Or. 23]** 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, lu en combinaison avec le deuxième et le treizième considérants de la directive concernant le respect des droits fondamentaux et de la dignité des ressortissants de pays tiers et concernant l’application du principe de proportionnalité en ce sens qu’il permet de conclure légitimement à l’existence d’un risque de fuite, au motif que la personne en question n’est pas munie de documents d’identité, qu’elle a franchi irrégulièrement la frontière nationale et qu’elle déclare qu’elle ne souhaite pas retourner dans son pays d’origine, alors même qu’elle a précédemment rempli une déclaration de retour volontaire dans son pays et qu’elle a décliné son identité de manière exacte, ces circonstances relevant de la notion de «risque de fuite» du destinataire de la décision d’éloignement au sens de la directive qui, en droit national, est qualifiée de raison plausible de soupçonner que ladite personne est susceptible de se soustraire à l’exécution de la décision d’éloignement sur le fondement d’éléments de fait?

4. Dans une situation telle que celle au principal, faut-il interpréter l’article 15, paragraphes 1, sous a) et b), 4 et 6 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, lu en combinaison avec le deuxième et le treizième considérants de la directive concernant le respect des droits fondamentaux et de la dignité des ressortissants de pays tiers et concernant l’application du principe de proportionnalité en ce sens que:

A) le ressortissant d’un pays tiers ne coopère pas en vue de la préparation de l’exécution de la décision d’éloignement dans son État d’origine s’il déclare oralement, devant un employé de l’ambassade de l’État en question, qu’il ne souhaite pas retourner dans son pays d’origine, alors même qu’il a précédemment rempli une déclaration de retour volontaire et qu’il a décliné son identité de manière exacte, et qu’il y a un retard pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires, et il existe une perspective raisonnable d’exécution de la décision d’éloignement, dans la mesure où, dans ces circonstances, l’ambassade du pays en question ne délivre pas le document requis pour le voyage retour de la personne concernée jusqu’à son pays d’origine, même si elle a confirmé l’identité de la personne?

B) dans l’hypothèse où le ressortissant d’un pays tiers est remis en liberté du fait de l’absence de perspective raisonnable d’exécution d’une décision d’éloignement, ledit ressortissant n’étant pas muni de documents d’identité, ayant franchi irrégulièrement la frontière nationale et déclarant qu’il ne souhaite pas retourner dans son pays d’origine, et lorsque, dans ces circonstances, l’ambassade du pays en question ne délivre pas le document requis pour le voyage retour de la personne concernée jusqu’à son pays d’origine, même si elle a confirmé l’identité de la personne, faut-il considérer que l’État membre en question est obligé de délivrer un document temporaire relatif au statut de la personne?

[Omissis]

[Omissis]

**[Or. 24]**

[Omissis]