EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête nº 16526/19
D et autres
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 28 septembre 2021 en un Comité composé de :
Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *présidente,*
Iulia Antoanella Motoc,
Pere Pastor Vilanova, *juges,*
et d'Ilse Freiwirth, *greffière adjointe de section,*
Vu la requête susmentionnée, introduite le 19 mars 2019,
Vu la décision du président de la section de ne pas dévoiler l'identité des requérants (article 47 § 4 du règlement),
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le premier requérant, M. D. (« le premier requérant »), est de nationalité irakienne. Les quatre autres requérants, à savoir l'ex-épouse du premier requérant (« la cinquième requérante ») et les trois enfants du couple (respectivement « les deuxième, troisième et quatrième requérants »), sont de nationalité roumaine.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

1. Le contexte de l'affaire

3. Les faits de la présente requête sont liés à ceux exposés dans la requête en l'affaire *D et autres c. Roumanie* (nº 75953/16, 14 janvier 2020). Dans cet arrêt, la Cour a noté que, par un arrêt de la Haute Cour de cassation

et de justice rendu le 26 janvier 2016, le premier requérant avait été condamné à une peine de trois ans et six mois d'emprisonnement, notamment pour des faits de facilitation d'entrée sur le territoire national de ressortissants étrangers ayant soutenu ou commis des actes terroristes. Cette peine de prison était assortie d'une peine complémentaire d'interdiction d'exercice du droit de séjourner sur le territoire national pendant cinq ans (*ibidem*, §§ 21 et 27).

4. La Cour a noté ensuite que, après la mise en liberté conditionnelle du premier requérant, les autorités roumaines n'avaient pas pu procéder à son expulsion, parce qu'il ne disposait pas de documents de voyage (*ibidem*, § 30). Par conséquent, le 12 septembre 2017, le premier requérant a été placé, pour une durée de trente jours, en rétention administrative (*luare în custodie publică*) en vue de son expulsion et son maintien en rétention administrative a ensuite été prononcé à plusieurs reprises par les tribunaux internes (*ibidem*, § 30).

5. Le 13 octobre 2017, à la demande des requérants, la Cour a décidé d'appliquer l'article 39 du règlement et prié le gouvernement roumain de suspendre l'expulsion du premier requérant vers l'Irak jusqu'à nouvel avis (*ibidem*, § 31).

2. La rétention administrative du premier requérant du 21 août 2018 au 11 mars 2019

6. La présente requête vise la période allant du 21 août 2018 au 11 mars 2019, pendant laquelle le requérant séjourna au centre de placement pour les étrangers d'Arad.

7. Il ressort particulièrement du présent dossier que, le 10 juillet 2018, alors que le requérant se trouvait au centre de rétention pour les étrangers à Otopeni, la cour d'appel de Bucarest a examiné une demande de l'Inspection générale des immigrations (« l'IGI ») visant la prolongation de la mesure de rétention administrative pour une durée de trois mois. Par un arrêt rendu le même jour, cette juridiction fit partiellement droit à la demande et reconduisit la mesure pour une durée de deux mois. Elle nota que le requérant ne pouvait pas être renvoyé en Irak, son pays d'origine, compte tenu de la décision de la Cour d'appliquer l'article 39 du règlement et de la demande adressée au gouvernement roumain tendant à suspendre l'expulsion (*D et autres c. Roumanie*, précité, § 31). Par ailleurs, elle observa que les autorités roumaines avaient fait montre de « diligence constante » (*diligenţe constante*) en vue de trouver un pays tiers qui pourrait accueillir le requérant et qu'elle demeurait convaincue de la possibilité d'éloigner l'intéressé du territoire (*formându-se convingerea că încă există posibilitatea îndepărtării sub escortă a pârâtului*).

8. La cour d'appel écarta l'argument du requérant selon lequel il ne disposait que d'un *laissez-passer* délivré par les autorités irakiennes et que les autorités jordaniennes, avec lesquelles les autorités roumaines avaient

entamé des négociations diplomatiques, ne pouvaient pas apposer un visa sur ce document. À cet égard, elle estima qu'elle ne pouvait pas substituer son appréciation à celle des autorités jordaniennes. Ensuite, elle nota que les autorités allemandes n'avaient encore confirmé, malgré les insistances des autorités roumaines, si l'intéressé conservait le bénéfice du statut de réfugié en ce pays (*D et autres c. Roumanie*, précité, § 8). Enfin, elle jugea qu'une prolongation d'une durée de deux mois était davantage appropriée compte tenu des circonstances concrètes de l'espèce et autorisa cette prolongation à compter du 12 juillet 2018.

9. Le requérant indique que, le 21 août 2018, il a été transféré au centre de placement pour les étrangers d'Arad. Après son transfert, les demandes de l'IGI tendant à son maintien en rétention administrative furent examinées par la cour d'appel de Timişoara.

10. Les 7 septembre et 9 novembre 2018 et le 11 janvier 2019, la cour d'appel de Timişoara fit droit aux demandes de l'IGI et autorisa le maintien en rétention administrative. Cependant, à chaque fois, elle autorisa le maintien pour une durée de deux mois, qu'elle jugea suffisante, et non pas de trois mois, comme l'avait demandé l'IGI. Dans ses arrêts, elle précisa que les autorités avaient déployé des « efforts constants » (*eforturi constante*) en vue de trouver un pays tiers qui permettrait l'entrée du premier requérant sur son territoire et où la vie de ce dernier ne serait pas menacée. Elle parvint à cette conclusion après avoir examiné les démarches concrètes que les autorités roumaines avaient entreprises pendant la période précédant la demande de maintien de la mesure.

11. Ainsi, dans son arrêt du 7 septembre 2018, la cour d'appel de Timişoara prit note des négociations menées par les autorités roumaines avec l'ambassade du Royaume hachémite de Jordanie et des renseignements qui avaient été demandés à l'ambassade de la République libanaise. Elle nota qu'il s'agissait de nouvelles démarches entreprises depuis le dernier maintien de la mesure, notamment en ce qui concerne la poursuite des négociations avec les autorités jordaniennes. À cet égard, elle observa que les négociations étaient conduites par la direction consulaire du ministère des Affaires étrangères avec les représentants de l'ambassade jordanienne, que ces derniers avaient transmis la demande à Amman et que cette demande était en attente d'une réponse.

12. Ensuite, dans son arrêt du 9 novembre 2018, la cour d'appel prit en considération les démarches entreprises depuis le dernier maintien de la mesure, qui visaient notamment à obtenir de la part des autorités irakiennes la prolongation du *laissez-passer* délivré au requérant et de trouver un État tiers qui pourrait l'accueillir sans la formalité d'un visa.

13. De même, dans son arrêt du 11 janvier 2019, la cour d'appel de Timişoara jugea que des démarches étaient constamment entreprises par les autorités et releva que les autorités roumaines avaient obtenu la prolongation du *laissez-passer* du premier requérant le 4 décembre 2018 et

faisaient des démarches administratives en vue de trouver un État tiers qui pourrait recueillir l'intéressé sans la formalité d'un visa. À cet égard, elle nota que le délai légal pour obtenir une réponse de la part de l'autorité administrative sollicitée n'était pas encore arrivé à son terme.

14. Enfin, le 11 février 2019, la cour d'appel de Timişoara examina une nouvelle demande de l'IGI tendant au maintien en rétention du premier requérant pour une durée d'un mois. Par un arrêt rendu le même jour, elle fit droit à cette demande. Elle prit en compte le fait que des démarches avaient été entreprises auprès des missions diplomatiques de la République de Turquie et des Émirats arabes unis.

3. La situation actuelle des requérants

15. Le 11 mars 2019, la mesure de rétention arriva au terme des dix-huit mois prévus par la législation sur les étrangers (paragraphe 17 ci-dessous) et l'intéressé se vit accorder le bénéfice du statut de « personne tolérée » sur le territoire roumain.

16. Le requérant indique qu'il habite à Bucarest chez la cinquième requérante, avec laquelle il entretient une union consensuelle, et avec leurs enfants. La dernière information communiquée par l'intéressé remonte au 14 septembre 2020.

B. Le droit interne pertinent

17. Les dispositions pertinentes en l'espèce de l'ordonnance d'urgence gouvernementale n° 194/2002 sur le régime des étrangers en Roumanie sont ainsi libellées :

Article 101
Le placement des étrangers en rétention administrative

« (1) Le placement en rétention administrative (*luarea în custodie publică*) est la mesure de restriction temporaire de la liberté de mouvement sur le territoire de la Roumanie qui est ordonnée contre les étrangers afin de permettre aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires [en vue de] leur éloignement sous escorte.

(2) Le placement en rétention administrative est ordonné pour une durée de trente jours, à la demande motivée de l'Inspection générale de l'immigration, par le procureur désigné au sein du parquet près la cour d'appel de Bucarest qui rend une ordonnance écrite, motivée en droit et en fait, lorsqu'un étranger ne peut pas être renvoyé sous escorte dans les vingt-quatre heures et qu'il se trouve dans l'une des situations suivantes :

(...)

c) [l'étranger] fait l'objet d'une décision d'expulsion.

(...)

(4) La prolongation de la durée de la rétention administrative prévue au paragraphe 2 pour les étrangers qui ne peuvent pas être éloignés du territoire de la

Roumanie dans un délai de 30 jours est décidée par la cour d'appel territorialement compétente en ce qui concerne le lieu d'hébergement, à la demande motivée de l'Inspection générale de l'immigration. La juridiction doit se prononcer avant l'expiration du délai de la rétention administrative prononcée auparavant et la décision de [la cour d'appel] est définitive.

(5) Dès qu'il apparaît que la demande motivée de l'Inspection générale de l'immigration visée au paragraphe 4 remplit les conditions exigées par la loi pour une demande introductive d'instance, le juge décide la date de la première audience et ordonne la citation des parties. Un mémoire en défense (*întâmpinarea*) n'est pas obligatoire et lorsque l'étranger soumet un mémoire, celui-ci n'est pas communiqué à l'Inspection générale de l'immigration, qui prend connaissance de son contenu dans le dossier de l'affaire. Les demandes de prolongation de la durée de la rétention administrative sont exemptées du paiement des droits de timbre.

(6) La durée du placement en rétention administrative d'un étranger contre lequel une mesure de retour a été ordonnée ne peut dépasser six mois.

(7) La durée prévue au paragraphe 6 peut être prolongée à titre exceptionnel (...), pour une durée supplémentaire qui ne peut dépasser douze mois, lorsque l'Inspection générale de l'immigration n'a pas été en mesure de procéder à l'éloignement sous escorte de l'étranger, en raison :

a) des actions [de l'intéressé] qui entravent le processus d'éloignement sous escorte ;

b) de retards dans la fourniture par les pays tiers des documents requis pour l'éloignement sous escorte ;

(...)

(12) Lorsque l'Inspection générale de l'immigration constate, d'office ou à la demande de l'étranger, qu'il n'existe plus de possibilité d'éloignement sous escorte pendant la période pour laquelle la mesure de placement en rétention administrative a été ordonnée, elle prescrit la cessation de cette mesure et l'octroi [du bénéfice du statut] de personne tolérée (...)

(13) L'inspection générale de l'immigration examine l'opportunité du maintien de la mesure de la rétention administrative à des intervalles de trois mois au maximum (...) »

C. Éléments pertinents de droit européen

18. Les dispositions pertinentes en l'espèce du droit de l'Union européenne sont résumées dans l'arrêt *Amie et autres c. Bulgarie* (n° 58149/08, §§ 53-55, 12 février 2013). En particulier, l'article 15 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 comporte les dispositions suivantes :

« (...)

5. La rétention est maintenue aussi longtemps que les conditions énoncées au paragraphe 1 sont réunies et qu'il est nécessaire de garantir que l'éloignement puisse

être mené à bien. Chaque État membre fixe une durée déterminée de rétention, qui ne peut pas dépasser six mois.

6. Les États membres ne peuvent pas prolonger la période visée au paragraphe 5, sauf pour une période déterminée n'excédant pas douze mois supplémentaires, conformément au droit national, lorsque, malgré tous leurs efforts raisonnables, il est probable que l'opération d'éloignement dure plus longtemps en raison :

a) du manque de coopération du ressortissant concerné d'un pays tiers, ou

b) des retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires. »

GRIEFS

19. Invoquant l'article 5 § 1 f) de la Convention, le premier requérant se plaint de son maintien en rétention administrative.

20. Invoquant en outre les articles 5 § 4, 7 et 18 de la Convention, le premier requérant, en ce qui concerne toujours son maintien en rétention administrative, dénonce une absence de recours effectif et un détournement du but de cette mesure. Citant les articles 8 et 13 combinés avec l'article 8 de la Convention, les cinq requérants allèguent une atteinte à leur droit au respect de leur vie familiale et se plaignent d'une absence de recours effectif.

EN DROIT

A. Sur le grief tiré, sur le terrain de l'article 5 § 1 f) de la Convention, du maintien en rétention administrative du premier requérant du 21 août 2018 au 11 mars 2019

21. Le premier requérant se plaint de son maintien prolongé en rétention administrative, en méconnaissance selon lui de l'article 5 § 1 f) de la Convention, lequel est ainsi libellé dans ses parties pertinentes en l'espèce :

Article 5

« 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 (...) contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. »

22. Le premier requérant allègue que la durée de sa rétention administrative a été déraisonnable et qu'il n'y avait aucune chance raisonnable de l'éloigner du territoire national tant que la procédure d'expulsion aurait été suspendue en raison de l'application par la Cour de l'article 39 du règlement. Il ajoute que les autorités nationales n'ont pas fait preuve de diligence et de bonne foi, et qu'elles n'ont pas envisagé des

mesures moins restrictives, telles que l'octroi du bénéfice du statut de personne tolérée.

23. La Cour renvoie aux principes généraux déjà bien établis en matière de privation de liberté ordonnée aux fins de l'exécution d'une mesure d'éloignement du territoire, tels que présentés dans l'arrêt *A. et autres c. Royaume-Uni* ([GC], n° 3455/05, §§ 162-164, CEDH 2009). Plus particulièrement, elle rappelle que, pour ne pas être taxée d'arbitraire, une mesure privative de liberté prise sur le fondement de l'article 5 § 1 f) doit être mise en œuvre de bonne foi ; elle doit aussi être étroitement liée au motif de détention invoqué par le Gouvernement ; en outre, le lieu et les conditions de détention doivent être appropriés ; enfin, la durée de cette mesure ne doit pas excéder le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi (voir *A. et autres c. Royaume-Uni*, précité, § 164, et, pour une présentation plus détaillée de la notion d'« arbitraire » au sens de l'article 5 § 1 de la Convention, *J.N. c. Royaume-Uni*, n° 37289/12, §§ 78 à 82, 19 mai 2016).

24. En l'occurrence, la Cour observe que l'objet de la présente requête est le séjour du premier requérant en rétention administrative du 21 août 2018 au 11 mars 2019 au centre de placement pour les étrangers d'Arad (paragraphe 6 ci-dessus). Elle note qu'aucune question ne se pose en l'espèce quant à l'observation par les autorités roumaines des voies légales en matière de placement en rétention administrative. Il s'agit donc essentiellement pour elle de déterminer si le maintien en rétention administrative de l'intéressé était régulier au sens de l'article 5 § 1 f) de la Convention.

25. En l'espèce, elle note que le requérant s'est vu infliger une peine complémentaire d'interdiction de l'exercice du droit de séjourner sur le territoire national (paragraphe 3 ci-dessus) et qu'il a été placé en rétention administrative en vue de son expulsion vers l'Irak, initialement parce qu'il ne disposait pas de documents de voyage (paragraphe 4 ci-dessus). Ensuite, son expulsion vers l'Irak étant suspendue une fois que la Cour a décidé d'appliquer l'article 39 du règlement (paragraphe 5 ci-dessus), les autorités roumaines l'ont maintenu en rétention administrative en vue de trouver un pays tiers disposé à l'accueillir (paragraphes 7 et 10 ci-dessus).

26. À cet égard, la Cour rappelle que la mise en œuvre d'une mesure provisoire aux termes de laquelle elle indique à un État partie qu'il serait souhaitable qu'un individu ne soit pas renvoyé vers un pays déterminé est, en elle-même, sans incidence sur la conformité à l'article 5 § 1 de la Convention de la privation de liberté dont ledit individu fait le cas échéant l'objet (*Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France*, n° 25389/05, § 74, CEDH 2007-II).

27. Plus particulièrement, l'application de l'article 39 du règlement ne faisant pas obstacle au renvoi de l'intéressé vers un pays autre que celui indiqué – étant entendu toutefois que les autorités de cet autre pays ne sont

pas censées l'acheminer ensuite vers le pays visé par la Cour –, son maintien en détention à une telle fin est susceptible de s'analyser en une détention « régulière » d'une personne « contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours » au sens de l'article 5 § 1 f) de la Convention (*ibidem*).

28. En l'espèce, la Cour doit donc vérifier les arguments que l'intéressé a soulevés devant elle selon lesquels il n'y avait aucune chance raisonnable de l'éloigner du territoire national et que les autorités nationales n'ont pas conduit la procédure avec la bonne foi requise (paragraphe 22 ci-dessus). Elle rappelle qu'il convient de rechercher dans de tels cas si les autorités nationales ont mené la procédure d'expulsion avec diligence, ce qu'exige un examen des circonstances spécifiques de l'espèce (voir, *mutatis mutandis, Auad c. Bulgarie*, n° 46390/10, § 131, 11 octobre 2011).

29. À cet égard, elle relève que le droit interne assortit d'une limite temporelle la mesure de rétention administrative (paragraphe 14 ci-dessus). Toutefois, l'existence d'un délai prévu par la loi n'est pas à elle seule suffisante pour considérer que la mesure satisfait aux exigences de l'article 5 § 1 f) de la Convention. La Cour a pour tâche d'établir si, indépendamment de la durée globale de la procédure, la durée de la détention n'excède pas le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi (*Saadi c. Royaume-Uni* [GC], n° 13229/03, §§ 72-74, CEDH 2008). Ainsi, s'il y a eu des périodes d'inactivité de la part des autorités et, partant, un défaut de diligence, le maintien en détention cesse d'être justifié (*Gallardo Sanchez c. Italie*, n° 11620/07, § 41, CEDH 2015).

30. La Cour note que l'objet de la présente requête est limité à la période allant du 21 août 2018 au 11 mars 2019, quand le premier requérant séjournait au centre de placement pour les étrangers d'Arad (paragraphe 6 ci-dessus). Elle observe néanmoins que, avant son transfert à Arad, l'intéressé avait déjà été placé en rétention administrative le 12 septembre 2017 en vue de son expulsion et que les tribunaux avaient ensuite maintenu cette mesure (paragraphe 4 ci-dessus). Ainsi, même si le premier requérant limite l'objet de la présente requête à la période pendant laquelle il a séjourné au centre de placement pour étrangers d'Arad, la Cour note qu'en l'espèce la durée de la rétention administrative s'est étalée sur une plus longue période. La durée de la rétention administrative a été de dix-huit mois, ce qui est la durée maximale prévue par le droit interne (paragraphe 17 ci-dessus). Cet élément n'est pas décisif en lui-même et la Cour note que le droit européen va dans le même sens que le droit roumain et autorise les autorités nationales à maintenir les étrangers en rétention jusqu'à dix-huit mois dans certaines situations (paragraphe 15 ci-dessus).

31. La Cour note ensuite que le maintien en rétention administrative du premier requérant a fait l'objet d'un contrôle judiciaire par les tribunaux internes et elle note que le requérant n'a pas valablement soutenu que, dans le cadre de telles procédures, les tribunaux roumains n'étaient pas

compétents pour décider de la remise en liberté de l'intéressé s'ils constataient qu'il n'y avait plus de possibilités raisonnables d'assurer son éloignement du territoire.

32. Qui plus est, le contrôle judiciaire opéré par les tribunaux internes a été régulier et, s'agissant des six derniers mois pendant lesquels l'intéressé a séjourné au centre pour les étrangers d'Arad, il est intervenu à des intervalles très courts (paragraphes 9-14 ci-dessus). Dans le cadre de ces procédures, les cours d'appel de Bucarest et de Timişoara ont examiné avec célérité la situation de l'intéressé à la lumière des dispositions légales applicables et en prenant en compte les démarches entreprises par les autorités en vue de son éloignement du territoire. Elles ont exprimé à chaque fois l'avis que les autorités roumaines avaient fait montre de diligence constante en vue de trouver un pays tiers qui pourrait accueillir le premier requérant et qu'il y avait une chance concrète d'éloigner ce dernier du territoire (paragraphes 7 et 10 ci-dessus).

33. La Cour observe que l'examen opéré par la cour d'appel de Timişoara a été très minutieux et que cette juridiction a pris en compte les démarches concrètes entreprises par l'IGI depuis le dernier maintien en rétention administrative. Ainsi, elle note que l'IGI a contacté les autorités diplomatiques de quatre pays tiers afin de voir s'ils étaient disposés à accueillir le premier requérant et que la cour d'appel de Timişoara a vérifié ces démarches et a pris en compte les délais administratifs que pouvaient prendre de telles démarches, réalisées par la voie diplomatique (paragraphes 11, 12 et 13 ci-dessus). De plus, la cour d'appel de Timişoara s'est montrée particulièrement attentive aux délais de la procédure et, à chaque fois, elle a autorisé le maintien en rétention administrative pour des durées plus courtes que celles demandées par l'IGI (paragraphe 10 ci-dessus). Dans ces circonstances, la Cour ne voit aucune raison de remettre en cause les constats de la cour d'appel de Timişoara.

34. La Cour note également que lorsque la mesure de rétention est arrivée au terme des dix-huit mois prévus par la législation interne, le premier requérant s'est vu accorder le bénéfice du statut de « personne tolérée » sur le territoire roumain (paragraphe 15 ci-dessus). Selon les informations que l'intéressé a communiquées à la Cour, les autorités roumaines lui ont maintenu ce bénéfice (paragraphe 17 ci-dessus).

35. Eu égard à ce qui précède, la Cour considère qu'il ressort des faits de la cause que pendant la période visée par la présente requête les autorités ont déployé des efforts soutenus pour expulser du pays le premier requérant. Étant donné que pendant toute cette période de détention les autorités avaient l'intention de renvoyer l'intéressé et que l'exigence de diligence raisonnable a été respectée, la Cour conclut que la détention du requérant a été « régulière », au sens de l'article 5 § 1 f) de la Convention.

36. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'il doit être rejeté, en application de l'article 35 § 4.

B. Sur les autres griefs

37. Les requérants soulèvent de nombreux autres griefs, tirés notamment des articles 5 § 4, 7, 8, 13 et 18 de la Convention.

38. Compte tenu de l'ensemble des éléments dont elle dispose, et pour autant qu'elle est compétente pour connaître de ces griefs, la Cour ne relève aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention et ses Protocoles. Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et qu'elle doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 4 novembre 2021.

{signature_p_2}

Ilse Freiwirth
Greffière adjointe

Gabriele Kucsko-Stadlmayer
Présidente