



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN RICHARD DE LA TOUR
présentées le 4 juin 2026¹

Affaire C-182/26 PPU [Hardeker]ⁱ

DL
contre
Minister van Asiel en Migratie

[demande de décision préjudicielle formée par le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem
(tribunal de La Haye, siégeant à Haarlem, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Procédure préjudicielle d'urgence – Politique d'immigration –
Retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un État membre –
Directive 2008/115/CE – Exécution d'une décision de retour – Décision de retour désignant
plus d'un pays de destination – Article 5 – Principe de non-refoulement – Article 15 –
Placement en rétention à des fins d'éloignement – Contrôle du respect des conditions de légalité
de ce placement en rétention »

I. Introduction

1. Il ressort de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE² que, en principe, une fois le caractère irrégulier du séjour d'un ressortissant d'un pays tiers établi, celui-ci doit faire l'objet d'une décision de retour. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, cette décision doit non seulement déclarer illégal le séjour du ressortissant concerné d'un pays tiers et lui imposer ou énoncer une obligation de retour, comme le prévoit expressément l'article 3, point 4, de cette directive, mais également identifier le pays tiers vers lequel il doit rentrer volontairement ou être éloigné, c'est-à-dire le pays de destination³.

¹ Langue originale : le français.

ⁱ Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.

² Directive 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 2008, L 348, p. 98).

³ Voir, à cet égard, notamment arrêt du 17 octobre 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, point 34 et jurisprudence citée).

2. L'article 5 de la directive 2008/115 impose, quant à lui, aux États membres de respecter, à tous les stades de la procédure de retour, le principe de non-refoulement, garanti, en tant que droit fondamental, à l'article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴, lu en combinaison avec l'article 33 de la convention relative au statut des réfugiés⁵, telle que complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés⁶, ainsi qu'à l'article 19, paragraphe 2, de la Charte⁷.

3. Ces deux obligations sont intrinsèquement liées en ce sens que le respect du principe de non-refoulement s'apprécie à l'égard du pays vers lequel il est envisagé d'ordonner le retour de la personne concernée⁸, c'est-à-dire à l'égard du pays de destination indiqué dans la décision de retour.

4. Dans ce contexte, se pose la question de savoir comment apprécier si le principe de non-refoulement est respecté lorsque la décision de retour mentionne plus d'un pays de destination ? Serait-il notamment possible de s'abstenir de procéder à cette appréciation jusqu'à la détermination du pays tiers vers lequel la personne concernée sera effectivement éloignée (ci-après le « pays de destination définitif ») ?

5. Ce sont, en substance, les questions que pose à la Cour, dans la présente affaire, le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (tribunal de La Haye, siégeant à Haarlem, Pays-Bas), saisi d'un recours contre le placement en rétention d'un ressortissant d'un pays tiers visé par une décision de retour désignant trois pays de destination.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

6. L'article 3 de la directive 2008/115 est libellé comme suit :

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

[...]

3) "retour" : 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

⁴ Ci-après la « Charte ».

⁵ Signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)] et entrée en vigueur le 22 avril 1954.

⁶ Conclu à New York le 31 janvier 1967 et entré en vigueur le 4 octobre 1967.

⁷ Voir, arrêt du 22 novembre 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éloignement – Cannabis thérapeutique) (C-69/21, EU:C:2022:913, point 55).

⁸ Voir arrêt du 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, ci-après l'« arrêt FMS », EU:C:2020:367, point 119).

- 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 ;

- 4) “décision de retour” : une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire déclarant illégal le séjour d'un ressortissant d'un pays tiers et imposant ou énonçant une obligation de retour ;
- 5) “éloignement” : l'exécution de l'obligation de retour, à savoir le transfert physique hors de l'État membre ;

[...] »

7. L'article 5 de cette directive, intitulé « Non-refoulement, intérêt supérieur de l'enfant, vie familiale et état de santé », prévoit :

« Lorsqu'ils mettent en œuvre la présente directive, les États membres [...] respectent le principe de non-refoulement. »

8. L'article 6 de ladite directive, intitulé « Décision de retour », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 à 5. »

9. L'article 15 de la même directive, intitulé « Rétention », prévoit, à ses paragraphes 1 à 5 :

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

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

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

2. La rétention est ordonnée par les autorités administratives ou judiciaires.

La rétention est ordonnée par écrit, en indiquant les motifs de fait et de droit.

Si la rétention a été ordonnée par des autorités administratives, les États membres :

- a) soit prévoient qu'un contrôle juridictionnel accéléré de la légalité de la rétention doit avoir lieu le plus rapidement possible à compter du début de la rétention,

- b) soit accordent au ressortissant concerné d'un pays tiers le droit d'engager une procédure par laquelle la légalité de la rétention fait l'objet d'un contrôle juridictionnel accéléré qui doit avoir lieu le plus rapidement possible à compter du lancement de la procédure en question. Dans ce cas, les États membres informent immédiatement le ressortissant concerné d'un pays tiers de la possibilité d'engager cette procédure.

Le ressortissant concerné d'un pays tiers est immédiatement remis en liberté si la rétention n'est pas légale.

3. Dans chaque cas, la rétention fait l'objet d'un réexamen à intervalles raisonnables soit à la demande du ressortissant concerné d'un pays tiers, soit d'office. En cas de périodes de rétention prolongées, les réexamens font l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire.

4. Lorsqu'il apparaît qu'il n'existe plus 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, la rétention ne se justifie plus et la personne concernée est immédiatement remise en liberté.

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. »

B. Le droit néerlandais

10. L'article 59, paragraphe 1, sous a), de la Vreemdelingenwet 2000 (loi de 2000 sur les étrangers)⁹, du 23 novembre 2000, dans sa version applicable au litige au principal, dispose :

« Si l'intérêt de l'ordre public ou de la sécurité nationale l'exige, [le Minister van Asiel en Migratie (ministre de l'Asile et de la Migration, Pays-Bas) (ci-après le « ministre »)] peut placer en rétention, en vue de son éloignement, le ressortissant étranger qui [...] n'est pas en situation de séjour régulier. »

III. Les faits du litige au principal et les questions préjudicielles

11. Au cours des années 2019 à 2025, DL, ressortissant d'un pays tiers, a introduit des demandes d'asile dans différents États membres.

12. Le 27 janvier 2026, il a été transféré aux Pays-Bas. Entendu ce jour-là dans le cadre d'une audition précédant l'imposition d'une mesure de rétention, DL a indiqué qu'il avait deux nationalités, sa mère étant marocaine et son père algérien, mais qu'il ne disposait pas de documents susceptibles de le prouver. Il a également fait savoir qu'il était né à Tanger (Maroc) et que sa mère résidait au Maroc et son père en Algérie.

13. Le 3 février 2026, DL a retiré sa demande d'asile. Ce jour-là, au cours de l'audition précédant l'imposition d'une nouvelle mesure de rétention, après avoir été informé de son obligation de quitter le territoire des Pays-Bas et celui de l'Union européenne et de retourner au Maroc ou en

⁹ Stb. 2000, n° 495.

Algérie, DL a déclaré qu'il venait de Libye, mais qu'il ne pouvait pas le prouver à cause de la guerre. Il a ajouté qu'il n'avait aucun lien avec le Maroc ni avec l'Algérie, qu'il avait des problèmes familiaux au Maroc et que son retour vers la Libye n'était pas possible en raison de la guerre.

14. Ce 3 février 2026, une décision de retour a été adoptée par le ministre à l'égard de DL. Par cette décision, d'une part, l'octroi d'un délai de départ volontaire a été refusé à DL et, d'autre part, trois pays de destination ont été désignés : le Maroc, l'Algérie et la Libye. DL n'a pas formé de recours contre ladite décision.

15. Le même jour, le ministre a adopté la décision par laquelle DL a été placé en rétention afin de préparer son retour dans l'un des pays de destination mentionnés dans la décision de retour et de mener à bien la procédure d'éloignement.

16. DL a formé un recours contre cette dernière décision devant la juridiction de renvoi. Il reproche au ministre de ne pas avoir apprécié, dans la décision de retour et au moment d'imposer la mesure de rétention, si le principe de non-refoulement s'oppose à l'éloignement de la personne concernée (ci-après l'« appréciation au regard du principe de non-refoulement »). Il soutient que la décision de retour n'est donc pas légale et que, partant, la mesure de rétention ne pouvait pas légalement être imposée.

17. Le ministre rétorque que l'appréciation de la légalité de la décision de retour n'a pas eu lieu faute de recours introduit contre celle-ci. Il fait valoir que c'est en raison du comportement du requérant qu'il est difficile de savoir dans lequel des trois pays de destination mentionnés celui-ci devrait retourner. Selon le ministre, ce serait aller trop loin que de procéder à une appréciation au regard du principe de non-refoulement de manière théorique, en considérant un seul ou plusieurs de ces trois pays. Il avance que ce n'est qu'à partir du moment où le pays de destination vers lequel le requérant doit être éloigné sera clairement identifié – par exemple, parce que les autorités de ce pays lui auront délivré un laissez-passer – qu'il sera possible de procéder à une appréciation au regard du principe de non-refoulement dans le cadre de la rétention.

18. La juridiction de renvoi fait observer que, en désignant dans la décision de retour trois pays tiers comme pays de destination, le ministre s'est conformé à l'arrêt 202201422/1/V2 du Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), du 8 mai 2024, selon lequel cette décision doit mentionner le pays de destination également dans la situation où le ressortissant concerné d'un pays tiers n'a pas prouvé sa nationalité et son origine de façon crédible. Selon cet arrêt, dans un tel cas, il ne serait pas possible d'apprécier à ce stade si le principe de non-refoulement est respecté et il est possible de se dispenser de cette appréciation tant que les autorités ne disposent pas d'informations supplémentaires sur la nationalité et l'origine de la personne concernée.

19. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant au moment auquel les autorités doivent apprécier la légalité de la décision de retour au regard du principe de non-refoulement dans la situation où, en raison du comportement du ressortissant concerné d'un pays tiers, le pays de destination vers lequel il devra être éloigné n'est pas clairement identifié. Est-ce au moment de l'adoption de la décision de retour, au moment de l'imposition de la mesure de rétention ou au moment où le pays de destination vers lequel il devrait être éloigné est clairement identifié ? En outre, elle souhaite savoir comment cette appréciation devrait être effectuée dans une telle situation. Par ailleurs, elle s'interroge sur sa compétence pour contrôler l'absence d'une telle appréciation au stade de l'adoption de la décision de retour.

20. Dans ces conditions, le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (tribunal de La Haye, siégeant à Haarlem) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Dans une situation telle que celle du cas d'espèce, où trois pays de [destination] possibles sont mentionnés dans la décision de retour et où, au moment de l'adoption de cette décision, il n'y avait pas (du moins, pas encore) de certitude quant au point de savoir dans quel pays l'étranger retournerait, faut-il procéder à une appréciation au regard du principe de non-refoulement au moment de l'adoption de la décision de retour ? Le juge de la rétention peut-il se prononcer sur ce point d'office, en tant qu'exigence spécifique de la décision de retour, même si aucun recours contre cette décision n'a été intenté devant lui ?
- a) Dans l'affirmative, l'appréciation au regard du principe de non-refoulement doit-elle porter sur tous les pays de [destination] possibles mentionnés dans la décision de retour ? L'appréciation au regard du principe de non-refoulement doit-elle être effectuée comme si l'étranger avait la nationalité et l'origine des pays de [destination] visés, ou suffit-il de procéder à une appréciation fondée uniquement sur la situation générale dans les pays concernés, en tenant compte ou non de ce que l'on sait de l'étranger, par exemple de sa religion ou du groupe de population dont il fait partie ? Une distinction doit-elle être faite à cet égard entre les appréciations respectives que l'autorité administrative et le juge doivent effectuer dans cette situation et, dans l'affirmative, de quelle manière ?
- b) Quel rôle joue à cet égard le fait que l'étranger se montre ou non coopératif dans le cadre de la détermination d'un pays de [destination] ?
- 2) Dans une situation telle que celle du cas d'espèce, où trois pays de [destination] possibles sont mentionnés dans la décision de retour et où, au moment de la mise en rétention, il n'y avait pas (du moins, pas encore) de certitude quant au point de savoir dans quel pays l'étranger doit retourner, faut-il procéder à une appréciation au regard du principe de non-refoulement au moment où est imposée la mesure de rétention, sachant que l'objectif de la rétention est d'œuvrer au retour de cet étranger, y compris en le tenant à disposition afin de déterminer sa nationalité ou son origine et, partant, dans quel pays il devrait retourner ? Dans l'affirmative, l'appréciation au regard du principe de non-refoulement doit-elle porter sur tous les pays de [destination] possibles visés dans la décision de retour ?
- a) Quel rôle joue à cet égard le fait que l'étranger se montre ou non coopératif dans le cadre de la détermination d'un pays de [destination] ?
- 3) En cas de réponses négatives aux [première et deuxième questions], l'appréciation au regard du principe de non-refoulement peut-elle, dans une situation telle que celle du cas d'espèce, attendre jusqu'à ce que la réponse au point de savoir dans quel pays l'étranger doit retourner soit devenue claire, par exemple parce que sa nationalité a été confirmée par les autorités de ce pays ou que l'étranger a prouvé sa nationalité lui-même ? »

21. La juridiction de renvoi a demandé que le présent renvoi soit soumis à la procédure préjudicielle d'urgence, prévue à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour.

22. Par décision du 23 mars 2026, la quatrième chambre a fait droit à cette demande.

23. Le gouvernement néerlandais et la Commission européenne ont déposé des observations écrites et ont participé à l'audience qui s'est tenue le 7 mai 2026, au cours de laquelle ils ont répondu aux questions pour réponse orale posées par la Cour.

IV. Analyse

A. *Observations liminaires*

24. La juridiction de renvoi n'a pas indiqué dans ses questions les dispositions du droit de l'Union dont elle sollicite l'interprétation. Néanmoins, compte tenu de l'objet des questions préjudicielles et de leur motivation, je suis d'avis qu'il ne saurait faire de doutes qu'elles visent l'interprétation des articles 5 et 15 de la directive 2008/115, lus en combinaison avec l'article 6, l'article 19, paragraphe 2, et l'article 47 de la Charte.

25. Ces questions s'inscrivent dans le prolongement de la problématique qui a déjà fait l'objet de la jurisprudence de la Cour relative à l'étendue des compétences du juge appelé à contrôler le placement ou le maintien en rétention du ressortissant d'un pays tiers visé par une décision de retour, eu égard à l'obligation d'assurer, pendant la procédure de retour, le respect du principe de non-refoulement.

26. En particulier, dans l'arrêt du 4 septembre 2025, Adrar¹⁰, la Cour a jugé que l'autorité judiciaire appelée à contrôler le placement ou le maintien en rétention d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier doit s'assurer, le cas échéant d'office, que le principe de non-refoulement ne s'oppose pas à l'éloignement de ce ressortissant. Dans l'hypothèse où elle devrait conclure que le principe de non-refoulement s'oppose à l'éloignement, elle serait tenue, conformément à l'article 15, paragraphe 2, quatrième alinéa, et paragraphe 4, de la directive 2008/115, de remettre immédiatement en liberté ledit ressortissant¹¹.

27. Par ses questions, la juridiction de renvoi invite la Cour à développer cette jurisprudence compte tenu de la spécificité de la décision de retour à la base de la rétention faisant l'objet du contrôle dans l'affaire au principal. Je rappelle que cette décision de retour désigne trois pays de destination et que, en l'adoptant, l'autorité nationale compétente n'a procédé à aucune appréciation au regard du principe de non-refoulement dans la mesure où le pays de destination définitif n'a pas pu être désigné, cela étant dû aux déclarations équivoques de la personne concernée à propos de ses origines. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur la portée de l'obligation des autorités administratives et de la juridiction appelée à contrôler la légalité du placement en rétention d'assurer le respect du principe de non-refoulement dans la situation où il s'est révélé difficile, voire impossible, au stade de l'adoption de la décision de retour et au stade du placement en rétention, de déterminer le pays de destination définitif.

28. Il découle de l'exposé des motifs de la demande de décision préjudicielle que, si la juridiction de renvoi émet des doutes quant à la régularité de la pratique des autorités néerlandaises de s'abstenir, de manière expresse, de procéder à l'appréciation au regard du principe de

¹⁰ C-313/25 PPU, ci-après l'« arrêt Adrar », EU:C:2025:647.

¹¹ Voir arrêt Adrar (point 73).

non-refoulement en cas d'adoption d'une décision de retour qui désigne provisoirement plusieurs pays de destination, elle ne s'interroge pas sur la conformité avec la directive 2008/115 d'une pratique consistant à adopter une décision de retour ainsi formulée¹².

29. Or, il me semble qu'il convient de trancher cette dernière question avant d'analyser les questions posées par la juridiction de renvoi, la réponse à celle-ci pouvant rendre ces dernières sans objet. En effet, si la juridiction de renvoi devait être compétente, comme elle l'envisage dans sa première question, pour contrôler la légalité de la décision de retour, ses questions concernant la manière d'effectuer l'appréciation au regard du principe de non-refoulement en cas de désignation dans cette décision de plusieurs pays de destination ne se poseraient que si ladite décision ainsi formulée était conforme à la directive 2008/115.

30. À cet égard, ainsi que la Cour l'a itérativement jugé, il ressort, du paragraphe 1 de l'article 6 de la directive 2008/115 que, une fois le caractère irrégulier du séjour établi, tout ressortissant d'un pays tiers doit, sans préjudice des exceptions prévues aux paragraphes 2 à 5 de cet article et dans le strict respect des exigences fixées à l'article 5 de cette directive, faire l'objet d'une décision de retour, laquelle doit identifier, parmi les pays tiers visés à l'article 3, point 3, de ladite directive, celui vers lequel il doit être éloigné¹³. En outre, il est également constant que, lorsque l'autorité nationale compétente modifie le pays de destination mentionné dans une décision de retour antérieure, elle apporte une modification à ce point substantielle à cette décision de retour qu'elle doit être considérée comme ayant adopté une nouvelle décision de retour, au sens de l'article 3, point 4, de la directive 2008/115¹⁴.

31. Cette jurisprudence est claire et non équivoque : la décision de retour doit impérativement mentionner le pays de destination. Il n'est donc pas prévu, en l'état actuel du droit de l'Union tel qu'interprété par la Cour, que l'autorité compétente se borne, dans sa décision, à constater l'obligation de retour ou ordonne l'éloignement sans déterminer le pays vers lequel cet éloignement sera effectué¹⁵. La directive 2008/115 ne prévoit pas non plus la possibilité de déroger à l'obligation de désigner le pays de destination en raison du manque de coopération du ressortissant d'un pays tiers¹⁶.

32. S'il ne saurait donc faire de doutes, compte tenu de la jurisprudence actuelle, que la décision de retour doive désigner le pays de destination, il n'en ressort pas qu'il soit absolument interdit qu'elle en désigne deux ou plus. L'utilisation par la Cour du terme « celui »¹⁷, laissant entendre qu'il ne peut s'agir que d'un seul pays tiers, ne saurait être, à mon avis, décisive, dans la mesure où l'éventuelle pluralité des pays de destination n'était pas envisagée par la Cour lors de l'élaboration de sa jurisprudence.

¹² Lors de l'audience, le gouvernement néerlandais a indiqué que, aux Pays-Bas, environ un quart des décisions de retour étant à l'origine du placement en rétention des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier désignent plusieurs pays de destination.

¹³ Voir arrêt du 17 octobre 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, point 34 et jurisprudence citée).

¹⁴ Voir arrêt FMS (point 116).

¹⁵ Le caractère de cette décision est susceptible de changer à l'avenir : voir proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, et abrogeant la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, la directive 2001/40/CE du Conseil et la décision 2004/191/CE du Conseil [COM(2025) 101 final] (ci-après la « proposition de règlement abrogeant la directive 2008/115 »). L'article 7, paragraphe 4, de cette proposition prévoit la possibilité d'indiquer provisoirement un ou plusieurs pays de retour dans la décision de retour, si les informations dont les autorités compétentes disposent ne sont pas suffisantes pour déterminer un pays de retour au moment de prendre la décision de retour.

¹⁶ La directive 2008/115 se réfère au manque de coopération du ressortissant concerné d'un pays tiers uniquement à son article 15, paragraphe 6, sous a), aux termes duquel cette circonstance est susceptible de justifier la prolongation de la période de rétention.

¹⁷ Voir point 30 des présentes conclusions.

33. Par conséquent, il convient de se demander s'il est conforme à la directive 2008/115 que la décision de retour désigne plus d'un pays de destination.

34. À mon avis, cette directive ne s'y oppose pas.

35. En premier lieu, si les dispositions de la directive 2008/115 ne donnent pas aux autorités nationales un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la désignation, dans la décision de retour, du pays de destination, il n'en demeure pas moins qu'il en ressort que plusieurs pays peuvent réunir, en parallèle, les conditions pour être identifiés comme tel.

36. En effet, compte tenu de la définition du terme « retour », figurant à l'article 3, point 3, de cette directive, peut être désigné, en tant que pays de destination, soit le pays d'origine de l'intéressé, soit un pays de transit conformément à des accords ou autres arrangements de réadmission de l'Union ou bilatéraux, soit un autre pays tiers dans lequel le ressortissant concerné d'un pays tiers décide de retourner volontairement et sur le territoire duquel il sera admis¹⁸. En outre, il est tout à fait concevable que plus d'un pays tiers relève de l'une de ces trois catégories, notamment en raison du fait que l'intéressé possède plusieurs nationalités ou ait transité par plusieurs pays tiers avec lesquels ont été conclus des accords ou autres arrangements de réadmission.

37. Ainsi, dans la mesure où l'article 3, point 3, de la directive 2008/115 n'impose aucune hiérarchie entre les trois catégories de pays de destination qu'il vise, il ne saurait être exclu que plusieurs pays tiers réunissent, en même temps, les conditions nécessaires pour être désignés comme pays de destination.

38. En deuxième lieu, une décision de retour désignant plus d'un pays de destination n'a pas d'incidence, en elle-même, sur le niveau de protection des droits fondamentaux de la personne concernée. D'une part, cette personne peut toujours former un recours contre cette décision et contester, à l'occasion de celui-ci, la désignation d'un ou de plusieurs pays de destination, faisant valoir la violation tant de l'article 3, point 3, de la directive 2008/115 que de l'article 5 de cette directive. D'autre part, une telle décision ne fait pas obstacle à ce que l'appréciation au regard du principe de non-refoulement puisse être effectuée. En effet, rien ne s'oppose à ce que soit contrôlé, au regard de tous les pays indiqués dans ladite décision, si son exécution exposera l'intéressé à un risque réel de subir des traitements prohibés par l'article 19, paragraphe 2, de la Charte, lu en combinaison avec l'article 4 de celle-ci¹⁹.

39. En troisième lieu, il est certes vrai que la désignation, dans la décision de retour, de plus d'un pays de destination semble aller à l'encontre du concept même de la décision de retour, censée constituer la base légale de l'éloignement, celui-ci étant défini, à l'article 3, point 5, de la directive 2008/115, comme le transfert physique de la personne concernée hors de l'État membre. En tant que telle, cette décision semble devoir désigner uniquement un pays de destination, c'est-à-dire le pays tiers vers lequel cette personne sera effectivement transférée.

40. Toutefois, il ne ressort pas des dispositions de la directive 2008/115 qu'elle impose qu'un seul pays de destination soit désigné dans la décision de retour. D'une part, ainsi que je viens de le rappeler, l'éloignement, tel que défini par cette directive, ne détermine le lieu vers lequel la personne concernée sera éloignée que de manière négative : il s'agit du transfert « hors de l'État

¹⁸ Voir conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire M e.a. (Transfert vers un État membre) (C-673/19, EU:C:2020:840, points 33 à 36) ainsi que arrêt du 24 février 2021, M e.a. (Transfert vers un État membre) (C-673/19, EU:C:2021:127, points 40 à 42).

¹⁹ Cette hypothèse n'est cependant pas celle en cause au principal ainsi que cela ressort clairement de la décision de renvoi.

membre ». D'autre part, aux termes de l'article 8, paragraphe 3, de ladite directive, les États membres peuvent prévoir l'adoption d'une décision ou d'un acte distinct de la décision de retour, de nature administrative ou judiciaire, et ordonnant l'éloignement. Si, selon la jurisprudence de la Cour, il n'est pas possible de désigner, dans cette décision ou dans cet acte, un pays de destination qui n'a pas été indiqué dans la décision de retour²⁰, il ne saurait être exclu, à mon sens, que soit désigné, dans ladite décision ou ledit acte, celui des pays indiqués dans la décision de retour vers lequel la personne concernée sera effectivement éloignée. Il ne saurait non plus être exclu qu'une nouvelle décision de retour, désignant un seul pays de destination définitif, soit adoptée²¹.

41. En quatrième lieu, une telle désignation, dans la décision de retour, de plus d'un pays de destination semble pouvoir contribuer de manière positive à l'efficacité de la procédure de retour et au raccourcissement de la durée de celle-ci. En effet, dans un cas où il se révèle impossible d'exécuter la décision de retour en ce qui concerne l'un des pays de destination désignés dans cette décision, cela n'exclurait pas son exécution par l'éloignement de la personne concernée, éventuellement sur la base d'une décision d'éloignement distincte, si son adoption est prévue par le droit national, vers un autre pays de destination déjà désigné dans la décision de retour, sans qu'il soit nécessaire d'adopter une nouvelle décision de retour désignant un nouveau pays de destination²².

42. Dans la situation où, comme dans l'affaire au principal, il existe des raisons fiables de considérer que plusieurs pays tiers remplissent les conditions pour être désignés comme pays de destination, l'indication de tous ces pays dans la décision de retour permet d'entamer les démarches nécessaires pour préparer le retour en direction de chacun des pays tiers mentionnés. L'éloignement effectif vers le pays tiers dans lequel cela se révélera objectivement possible pourra être réalisé sans aucune modification de la décision de retour. S'il n'était pas possible, dans cette dernière situation, de désigner plus d'un pays de destination, il serait nécessaire d'entamer toutes les démarches nécessaires en tenant compte uniquement du pays désigné dans la décision de retour. En cas d'impossibilité de procéder à l'éloignement effectif, il faudrait alors adopter une nouvelle décision de retour désignant un autre pays de destination et recommencer les mêmes démarches. Cette manière de procéder allongerait considérablement la durée de la procédure et pourrait mener, en cas de placement du ressortissant concerné de pays tiers en rétention, au dépassement des périodes maximales de celle-ci, prévues par la directive 2008/115²³.

43. En cinquième lieu, il est, certes, possible de soutenir que, si la Cour admettait la pratique de désigner, dans la décision de retour, plus d'un pays de destination, cela ouvrirait la boîte de Pandore puisque cela permettrait aux autorités nationales de résoudre le problème relatif à l'établissement des faits nécessaires pour désigner le pays de destination par l'indication dans la décision de retour d'un nombre illimité de pays de destination potentiels et de dissimuler ainsi le respect des exigences applicables au contenu de la décision de retour. L'approbation d'une telle pratique risquerait de permettre le contournement de l'obligation incombant aux autorités de désigner le pays de destination dans la décision de retour.

²⁰ Voir arrêt FMS (point 116).

²¹ Voir jurisprudence citée au point 30 des présentes conclusions. Il ressort des observations du gouvernement néerlandais qu'il est envisagé, selon la pratique administrative néerlandaise, que, en cas de désignation de plusieurs pays de destination dans la décision de retour, une nouvelle décision de retour désignant un seul pays de destination sera adoptée avant l'éloignement de la personne concernée.

²² Voir arrêt FMS (point 116).

²³ Voir article 15, paragraphe 6, de cette directive.

44. Sur ce point, je tiens à souligner qu'il convient de faire la distinction entre deux problématiques : d'une part, celle de la faculté objective pour les autorités nationales de désigner, dans la décision de retour, plus d'un pays de destination et, d'autre part, celle du bien-fondé de la décision en ce qui concerne la désignation de chacun des pays de destination mentionnés. En effet, la décision de désigner chacun de ces pays doit reposer sur des constatations factuelles fondées sur les déclarations de la personne concernée et sur d'autres preuves disponibles, ces constatations étant susceptibles d'être soumises au contrôle juridictionnel.

45. Il en ressort, à mon avis, que la désignation, dans la décision de retour, de plus d'un pays en tant que pays de destination n'est pas contraire, en elle-même, à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 3, de celle-ci²⁴.

46. Néanmoins, une condition doit être remplie afin que la décision de retour ainsi libellée soit conforme à la directive 2008/115. Ainsi que je l'ai déjà relevé²⁵, il doit exister des éléments de fait qui justifient l'indication, dans la décision de retour, d'un pays en tant que pays de destination. Il est surtout nécessaire de démontrer les raisons pour lesquelles chaque pays de destination mentionné dans la décision de retour réunit les conditions prévues à l'article 3, point 3, de la directive 2008/115. Chaque désignation d'un pays de destination est soumise au contrôle juridictionnel.

B. Sur la première question préjudicielle

47. La première question préjudicielle est composée de la question principale et de deux sous-questions [première question, sous a) et b)]. La juridiction de renvoi se demande, en substance, si, en cas de difficultés avec la détermination d'un seul pays de destination au stade de l'adoption de la décision de retour, ce qui conduit à la désignation de trois pays de destination, l'appréciation au regard du principe de non-refoulement doit tout de même être effectuée par l'autorité adoptant cette décision (première question, première partie), de quelle manière cette appréciation doit être menée [première question, sous a)], et si cela est nécessaire même dans la situation où ces difficultés sont dues au manque de coopération de la personne concernée [première question, sous b)].

48. En parallèle, cette juridiction nourrit néanmoins des doutes à propos de sa compétence pour contrôler cette phase de la procédure étant donné qu'elle est saisie du recours introduit non pas contre la décision de retour, mais contre le placement en rétention ordonné à la suite de l'adoption de cette décision (première question, seconde partie).

49. Cette seconde partie de la première question devrait être examinée, à mon avis, en premier lieu, puisque, en cas de réponse négative à celle-ci, les réponses à la première partie de cette question et à la première question, sous a) et b), ne seront pas nécessaires à la juridiction de renvoi pour rendre sa décision dans l'affaire au principal. Ces sous-questions ont d'ailleurs été posées en cas de réponse affirmative à la seconde partie de la première question.

50. S'agissant de cette seconde partie de la première question préjudicielle, la juridiction de renvoi relève que, bien qu'aucun recours n'ait été formé contre la décision de retour, elle n'en est pas moins tenue d'examiner d'office s'il s'agit d'une décision de retour sur laquelle la mesure de

²⁴ Cela semble être également le point de vue du Raad van State (Conseil d'État). Voir arrêt 202006815/1/V3, du 2 juin 2021, disponible à l'adresse Internet suivante : <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>, point 7.1.

²⁵ Voir point 44 des présentes conclusions.

rétenion est susceptible d'être fondée. Cet examen revient, pour cette juridiction, notamment, à vérifier si la décision de retour est conforme aux exigences spécifiques d'une telle décision. Elle infère de la jurisprudence de la Cour²⁶ que, parmi ces exigences spécifiques, figure l'appréciation au regard du principe de non-refoulement. Partant de cette prémisse, elle se demande si, dans le cadre du recours formé contre une mesure de rétenion imposée à des fins d'éloignement, elle doit également vérifier si la décision de retour sur laquelle cette mesure est fondée contient une (juste) appréciation au regard du respect du principe de non-refoulement, même si cette décision n'a pas été soumise au contrôle juridictionnel.

51. Lorsqu'elle utilise la notion d'« exigences spécifiques »²⁷, la juridiction de renvoi se réfère au point 114 de l'arrêt FMS, dans lequel la Cour indique qu'il y a deux éléments constitutifs de la décision de retour. Cette juridiction n'utilise pas les termes « éléments constitutifs » et n'explique pas comment il faut comprendre, par rapport à ceux-ci, les termes « exigences spécifiques ». Qu'elle considère ou non les deux notions comme synonymes n'est pas décisif dans la mesure où il ressort de la motivation de la demande de décision préjudicielle qu'elle se demande si l'absence d'appréciation au regard du principe de non-refoulement ne saurait impliquer l'absence de décision susceptible de constituer le fondement de la rétenion.

52. Ainsi, par la seconde partie de la première question préjudicielle, la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur le point de savoir si le juge appelé à contrôler le placement en rétenion d'un ressortissant d'un pays tiers en vue de son éloignement en exécution d'une décision de retour, laquelle désigne plus d'un pays de destination, est également compétent pour contrôler d'office si, au stade de l'adoption de cette dernière décision, il a été procédé à l'appréciation de sa légalité au regard du principe de non-refoulement et si, à défaut d'une telle appréciation, il est compétent pour en tirer les conséquences en considérant qu'une exigence spécifique d'une telle décision n'a pas été respectée, si bien que la décision de retour ne doit pas être considérée comme base légale de la rétenion.

53. Les prémisses sur lesquelles est basée la première question de la juridiction de renvoi sont à mon avis correctes dans le système juridictionnel néerlandais, compte tenu des explications fournies par cette juridiction. Il ne saurait faire de doutes que, dans ce système, la juridiction chargée du contrôle du placement en rétenion doit vérifier s'il existe une base légale pour adopter la décision qu'elle doit contrôler, cette base étant, en l'occurrence, la décision de retour²⁸. Cette dernière décision doit répondre à certaines exigences. En particulier, outre les conditions de forme prévues pour une décision administrative selon le droit national, elle doit être adoptée par une autorité nationale compétente, identifier la personne concernée, déclarer son séjour illégal, lui imposer ou énoncer une obligation de retour²⁹ et, compte tenu de la jurisprudence citée ci-dessus³⁰, désigner le pays de destination. Si une décision de retour ne remplit pas ces conditions, qui sont les éléments constitutifs de cet acte, elle ne saurait être considérée comme une base légale pour adopter une mesure de rétenion. Ainsi, le juge saisi d'un recours contre la décision de placement en rétenion adoptée au titre de l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2008/115, ayant conclu que la décision de retour ne comporte pas la désignation du pays de destination, devrait constater que la décision de placement en rétenion n'est pas légale et, pour cette raison, remettre la personne concernée en liberté.

²⁶ La juridiction de renvoi évoque à cet égard le point 114 de l'arrêt FMS.

²⁷ « specifieke vereisten » en langue néerlandaise.

²⁸ Il ressort des observations du gouvernement néerlandais lors de l'audience que la jurisprudence néerlandaise considère que la rétenion n'est possible que si une décision de retour a été adoptée auparavant.

²⁹ Ainsi que l'a constaté la Cour au point 114 de l'arrêt FMS, évoqué par la juridiction de renvoi.

³⁰ Voir point 30 des présentes conclusions.

54. Cependant, s'il découle de la jurisprudence constante de la Cour³¹ que les compétences du juge chargé de contrôler la légalité du placement ou du maintien en rétention en ce qui concerne l'appréciation au regard du principe de non-refoulement doivent être déterminées de façon large, il n'en demeure pas moins qu'il ressort également de cette jurisprudence que l'office du juge se limite à la décision relative au maintien ou non en rétention³². En particulier, il ne ressort pas de ladite jurisprudence que le juge chargé de contrôler la légalité du placement ou du maintien en rétention soit compétent pour apprécier la légalité de la décision de retour et, éventuellement, l'annuler.

55. Certes, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la directive 2008/115 procède à l'harmonisation des normes et des procédures relatives à l'adoption des décisions de retour visant des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre et à l'exécution de ces décisions, harmonisation à laquelle les États membres ne peuvent déroger qu'en adoptant des dispositions plus favorables dans les conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 3, de cette directive³³. Il n'est donc théoriquement pas exclu que la réglementation d'un État membre prévoie une étendue plus large des compétences de la juridiction appelée à contrôler la légalité du placement en rétention au titre de l'article 15 de ladite directive que celle qui ressort des dispositions de la même directive³⁴.

56. Toutefois, la directive 2008/115 opère une distinction claire entre la décision de retour et la décision de placement en rétention. Premièrement, l'adoption et le contrôle juridictionnel de la première sont régis par le chapitre III de cette directive, notamment à ses articles 12 et 13, alors que ceux de la seconde le sont par le chapitre IV de ladite directive, en particulier à son article 15. Deuxièmement, les conditions d'adoption de chacune de ces décisions sont différentes, autant que l'est leur objet. Troisièmement, la légalité du placement en rétention imposée en vue d'exécuter la décision de retour est contrôlée au regard de la situation juridique de la personne concernée telle que déterminée par cette dernière décision.

57. Il en ressort que la directive 2008/115 ne prévoit pas que la juridiction saisie du recours contre le placement en rétention d'un ressortissant d'un pays tiers visé par la décision de retour exerce le même contrôle que celui pouvant être exercé par la juridiction appelée à contrôler cette décision de retour. Cela irait à l'encontre du système des voies de recours instauré dans cette directive.

58. En revanche, s'il est vrai, ainsi que le relève la juridiction de renvoi, qu'il appartient, selon le droit néerlandais, à la juridiction saisie du recours contre le placement en rétention de contrôler s'il existe une base légale pour adopter une mesure de rétention, en l'occurrence, la décision de retour, ce contrôle ne saurait aller au-delà de la vérification que la décision contrôlée comporte tous les éléments constitutifs prévus pour cet acte. À mon sens, si les éléments tels que l'identité de la personne visée et le pays de destination semblent effectivement pouvoir être qualifiés d'« éléments constitutifs » d'une décision de retour, dont l'absence devrait impliquer que cette décision ne peut pas être considérée comme une base juridique légale du placement en rétention, le fait de l'apprécier au regard du principe de non-refoulement ne constitue pas un tel élément. En effet, il s'agit non pas d'un élément constitutif de la décision de retour, mais de l'une des circonstances à la base de son adoption, pertinente notamment dans le cadre de la désignation du pays de destination. Le contrôle de la prise en compte de cette circonstance équivaudrait en

³¹ Voir, notamment, arrêt Adrar (points 71 et 72, ainsi que jurisprudence citée).

³² Voir arrêt Adrar (point 73).

³³ Voir arrêt du 26 mars 2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, point 46 et jurisprudence citée).

³⁴ Cela ne semble pas être le cas en ce qui concerne le droit néerlandais ainsi que cela ressort des observations du gouvernement néerlandais et de la Commission.

réalité au contrôle de la légalité de la décision de retour. Cela n'est pas l'office du juge appelé à contrôler la légalité du placement en rétention au regard de la situation juridique du ressortissant concerné d'un pays tiers telle que déterminée par la décision de retour.

59. Je relève que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Adrar, il n'aurait pas été apprécié, au stade de l'adoption de la décision de retour, si le principe de non-refoulement s'opposait à l'éloignement de la personne concernée³⁵. Si cette appréciation avait eu le caractère d'une exigence spécifique dont le non-respect implique l'illégalité de la décision de retour, la Cour l'aurait probablement constaté dans son arrêt. Par ailleurs, à la lumière de cet arrêt, il convient de considérer que le juge chargé de contrôler la légalité du placement en rétention est censé procéder à sa propre appréciation au regard du principe de non-refoulement et ses compétences ne sont pas limitées au contrôle de l'appréciation effectuée par les autorités administratives. Cela corrobore la conclusion selon laquelle l'absence d'une telle appréciation au stade de l'adoption de la décision de retour ne saurait être déterminante si la décision de retour répond aux exigences nécessaires pour qu'elle puisse être une base légale pour adopter une mesure de rétention.

60. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la seconde partie de la première question que les articles 5 et 15 de la directive 2008/115, lus en combinaison avec l'article 6, l'article 19, paragraphe 2, et l'article 47 de la Charte doivent être interprétés en ce sens que l'autorité judiciaire appelée à contrôler la légalité du placement en rétention d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier, en vue de son éloignement en exécution d'une décision de retour devenue définitive, laquelle désigne plus d'un pays de destination, n'est pas compétente pour contrôler d'office si, au stade de l'adoption de la décision de retour, il a été apprécié si le principe de non-refoulement s'oppose à l'éloignement de ce ressortissant et, à défaut d'une telle appréciation, d'en tirer les conséquences en considérant qu'une exigence spécifique d'une telle décision n'a pas été respectée, si bien que la décision de retour ne peut être considérée comme base légale pour adopter une mesure de rétention.

61. Compte tenu de cette réponse à la seconde partie de la première question préjudicielle, il n'y a pas lieu de répondre à la première partie de cette question ni aux sous-questions a) et b).

C. Sur la deuxième question préjudicielle

62. La deuxième question préjudicielle est composée de la question principale, divisée en deux parties, et d'une sous-question [deuxième question, sous a)]. La juridiction de renvoi se demande, en substance, si, en cas de désignation dans la décision de retour de trois pays de destination et en cas d'absence (temporaire) de la décision sur le pays de destination définitif, il faut procéder à une appréciation au regard du principe de non-refoulement au moment où est imposée la mesure de rétention (deuxième question, première partie), si l'examen devrait porter sur tous les pays désignés (deuxième question, seconde partie) et si le manque de coopération de la part du ressortissant concerné d'un pays tiers a une incidence sur la portée de cette obligation [deuxième question, sous a)].

63. La juridiction de renvoi relève qu'il n'est pas possible de procéder à une appréciation au regard du principe de non-refoulement lorsqu'il existe trois pays de destination potentiels et que le point de savoir vers quel pays le requérant peut être renvoyé n'est pas clair. Il serait seulement concevable d'effectuer une appréciation moins complète. Cette juridiction estime qu'il peut être

³⁵ Voir arrêt Adrar (point 20).

pertinent de savoir si le ressortissant concerné d'un pays tiers crée lui-même une confusion en déclarant plusieurs nationalités ou régions d'origine, rendant ainsi difficile ou impossible l'examen du risque qu'il y ait refoulement.

64. Il ressort de la formulation de la deuxième question préjudicielle que la juridiction de renvoi discerne deux problèmes qui rendent difficile l'exécution de l'obligation incombant à l'autorité administrative : d'une part, l'absence de données suffisantes sur le ressortissant d'un pays tiers visé par la décision de retour et, d'autre part, le fait que la décision de retour désigne plus d'un pays de destination. Ces deux problèmes sont intrinsèquement liés, le second étant le résultat du premier. Dès lors, il me semble opportun de les examiner séparément, étant donné qu'un tel lien peut ne pas être évident dans d'autres affaires³⁶. Je vais précéder mon analyse d'une remarque liminaire.

1. Remarque liminaire

65. Bien que la juridiction de renvoi s'interroge explicitement sur l'obligation qui pèse sur l'autorité ordonnant la mesure de rétention³⁷, je suis d'avis que, afin de lui donner une réponse utile, il est nécessaire d'élargir la portée de la question et d'examiner également l'obligation de procéder à une appréciation au regard du principe de non-refoulement qui pèse sur cette juridiction.

66. En effet, ainsi que cela découle de la jurisprudence constante, le juge appelé à contrôler la légalité du placement en rétention ne doit pas se limiter à contrôler l'appréciation effectuée par l'autorité administrative. La Cour a déjà précisé, à cet égard, que, dans le cadre de ce contrôle, l'autorité judiciaire compétente doit être en mesure de statuer sur tout élément de fait et de droit pertinent pour vérifier cette légalité. À cette fin, elle doit pouvoir prendre en considération les éléments de fait et les preuves invoqués par l'autorité administrative ayant ordonné la rétention initiale. Elle doit également pouvoir prendre en considération les faits, les preuves et les observations qui lui sont éventuellement soumis par la personne concernée. En outre, elle doit être en mesure de rechercher tout autre élément pertinent pour sa décision au cas où elle le jugerait nécessaire. Les pouvoirs qu'elle détient dans le cadre d'un contrôle ne peuvent, en aucun cas, être circonscrits aux seuls éléments présentés par l'autorité administrative³⁸.

67. En outre, selon la Cour, l'autorité judiciaire compétente doit prendre en considération l'ensemble des éléments, notamment factuels, portés à sa connaissance, tels que complétés ou éclairés dans le cadre de mesures procédurales qu'elle estimerait nécessaire d'adopter sur le fondement de son droit national, et, sur la base de ces éléments, relever, le cas échéant, la méconnaissance d'une condition de légalité découlant du droit de l'Union, quand bien même cette méconnaissance n'aurait pas été soulevée par la personne concernée. Cette obligation est sans préjudice de celle consistant, pour l'autorité judiciaire ainsi amenée à soulever d'office une telle condition de légalité, à inviter chacune des parties à s'exprimer sur cette condition conformément au principe du contradictoire³⁹.

³⁶ Il est facile d'imaginer que la décision de retour désigne deux pays de destination, mais que cela n'est pas dû aux difficultés de détermination de l'identité de la personne qui a une double nationalité, ce dernier fait étant suffisamment étayé par les données disponibles.

³⁷ Voir libellé de la deuxième question, notamment le morceau de phrase « au moment où est imposée la mesure de rétention ».

³⁸ Voir arrêt Adrar (point 71 et jurisprudence citée).

³⁹ Voir arrêt Adrar (point 72 et jurisprudence citée).

68. Dans ce contexte, la Cour a jugé dans l'arrêt Adrar que l'autorité judiciaire compétente pour contrôler le placement ou le maintien en rétention d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier doit s'assurer, le cas échéant d'office, que le principe de non-refoulement ne s'oppose pas à l'éloignement de ce ressortissant et, lorsque ce principe s'oppose à l'éloignement, remettre immédiatement en liberté ledit ressortissant⁴⁰.

69. Donc, quels que soient les éléments pris en compte par l'autorité administrative imposant la mesure de rétention soumise au contrôle du juge, il incombe à celui-ci de procéder, dans le cadre du contrôle de la légalité du placement en rétention, à sa propre appréciation au regard du principe de non-refoulement sur la base de tous les éléments à sa disposition, que ceux-ci aient été accessibles ou non par l'autorité administrative ayant imposé la mesure de rétention. Il s'ensuit que cette appréciation ne doit pas se limiter à vérifier que l'autorité administrative a respecté son obligation de procéder à l'appréciation au regard du principe de non-refoulement, mais doit être distincte et autonome par rapport à l'appréciation réalisée, le cas échéant, par cette autorité.

70. En revanche, en ce qui concerne la nature de l'exercice, tant l'autorité administrative que l'autorité judiciaire doivent effectuer la même analyse, consistant, en substance, à répondre à la question de savoir si, compte tenu de tous les éléments relatifs, d'une part, à la personne concernée et, d'autre part, au pays de destination, cette personne serait exposée, en cas d'exécution de la décision de retour, à un risque réel de traitements contraires à l'article 19, paragraphe 2, de la Charte.

71. La réponse à donner à la question posée par la juridiction de renvoi vaut donc, pour ce qui est de l'appréciation devant être effectuée, tant pour l'autorité imposant la mesure de rétention que pour l'autorité judiciaire appelée à contrôler cette dernière décision.

2. Sur le problème d'absence des données sur le ressortissant d'un pays tiers visé par la décision de retour

72. Le problème en cause est un problème majeur affectant l'efficacité des procédures de retour en général. Il ne doit pas se manifester nécessairement par des déclarations d'un ressortissant d'un pays tiers signalant, comme en l'espèce, plusieurs pays d'origine. Il est facile d'imaginer que la personne concernée refuse d'indiquer son pays d'origine ou déclare, souvent dans le cadre des procédures de protection internationale, comme pays d'origine un seul pays tiers, qui n'est pas en réalité son pays d'origine. Ainsi que cela ressort des observations du gouvernement néerlandais et de la Commission, ainsi que de la proposition de règlement abrogeant la directive 2008/115, ce problème est loin d'être exceptionnel⁴¹. Or, la détermination de l'identité et de l'origine de la personne concernée est indispensable pour que puisse être désigné, en tant que pays de destination, le pays d'origine de cette personne conformément à l'article 3, point 3, premier tiret, de la directive 2008/115.

73. Il s'agit donc d'un problème classique d'application de droit, que cela soit par voie d'un acte administratif ou par voie d'un acte judiciaire, à savoir de l'établissement des faits pertinents du point de vue de la norme appliquée. S'agissant de la détermination du pays de destination dans la décision de retour, il appartient à l'autorité compétente d'effectuer les constatations nécessaires,

⁴⁰ Voir arrêt Adrar (point 73).

⁴¹ Voir, notamment page 12 de la proposition de règlement abrogeant la directive 2008/115.

tenant compte des déclarations de la personne concernée. Il n'est surtout pas exclu que les faits établis au stade de l'adoption de la décision de retour soient vérifiés de manière négative au cours de la procédure de retour. C'est un risque inhérent à cette procédure.

74. Et pourtant, à la lumière de la jurisprudence de la Cour⁴², l'autorité adoptant la décision de retour est tenue de procéder à l'appréciation au regard du principe de non-refoulement et le résultat de cette appréciation affecte le contenu de cette décision. En effet, l'article 5 de la directive 2008/115 s'oppose à ce qu'un ressortissant d'un pays tiers fasse l'objet d'une décision de retour qui vise, comme pays de destination, un pays où il existe des motifs sérieux et avérés de croire que, en cas d'exécution de cette décision, ce ressortissant serait exposé à un risque réel de traitements contraires à l'article 19, paragraphe 2, de la Charte⁴³.

75. Dans ces conditions, il convient de rejeter d'emblée l'idée selon laquelle l'appréciation au regard du principe de non-refoulement pourrait ne pas être effectuée du tout du fait des problèmes de détermination des faits pertinents en raison de l'absence de données suffisantes sur le ressortissant d'un pays tiers visé par la décision de retour. En effet, la directive 2008/115 ne prévoit aucune dérogation à cette obligation en cas de manque de coopération de la part du ressortissant concerné d'un pays tiers⁴⁴.

76. Par conséquent, cette appréciation devrait avoir lieu également au stade du placement en rétention d'un ressortissant d'un pays tiers et au stade du contrôle de la légalité de ce placement. Au vu, d'une part, de la nature absolue de l'obligation en cause et, d'autre part, des difficultés objectives et pratiques de l'établissement des faits pertinents concernant la personne faisant l'objet de la procédure de retour, il me semble qu'il convient de constater que l'appréciation au regard du principe de non-refoulement doit être effectuée en tenant compte de toutes les informations fiables disponibles au stade de l'appréciation concernant la personne concernée et la situation dans le pays de destination.

77. Si les autorités compétentes disposent des informations fiables sur le ressortissant concerné de pays tiers et sur la situation dans le pays de destination dont il ressort que le principe de non-refoulement s'oppose à l'éloignement de ce ressortissant, elles sont tenues de constater que ce principe s'oppose à son placement en rétention. À défaut de telles informations, cette appréciation va nécessairement revêtir un caractère général.

78. Je rappelle, à cet égard, qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'article 5 de la directive 2008/115, lu à la lumière de l'article 4 et de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte, oblige l'autorité nationale à procéder, préalablement à l'exécution de la décision de retour, à une évaluation actualisée des risques encourus par le ressortissant de pays tiers d'être exposé à des traitements interdits en des termes absolus par ces deux dispositions de la Charte⁴⁵. En outre, l'article 15, paragraphe 3, de la directive 2008/115 impose, en cas de maintien d'une mesure de rétention, un réexamen périodique « à intervalles raisonnables » afin de vérifier si les conditions de légalité de la rétention demeurent réunies. Si les données disponibles ne permettent à l'autorité compétente d'effectuer qu'une appréciation très générale au regard du principe de non-refoulement, celle-ci pourra être actualisée en cas de changement de circonstances.

⁴² Voir points 2 et 3 des présentes conclusions.

⁴³ Voir arrêt du 6 juillet 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Réfugié ayant commis un crime grave) (C-663/21, EU:C:2023:540, point 50 et jurisprudence citée). Cette jurisprudence vient d'être confirmée récemment dans l'arrêt du 26 mars 2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, point 46 et jurisprudence citée).

⁴⁴ Voir, à cet égard, note en bas de page 16 des présentes conclusions.

⁴⁵ Voir arrêt du 17 octobre 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, point 38).

3. Sur la manière d'effectuer l'appréciation au regard du principe de non-refoulement, en cas de désignation, dans la décision de retour, de plus d'un pays de destination

79. Compte tenu de ce qui précède, j'observe que la particularité de la présente affaire par rapport à d'autres affaires dans lesquelles se pose le problème de la détermination des faits pertinents réside dans le fait qu'il ressort de la décision de retour en cause que l'éloignement pourrait être effectué vers trois pays tiers, alors que, logiquement, il ne sera effectué que vers un seul de ces pays.

80. Rien ne s'oppose, à mon avis, à ce que l'appréciation au regard du principe de non-refoulement soit effectuée séparément au regard de chaque pays tiers désigné, tenant compte de toutes les informations qui ont justifié la désignation de chaque pays de destination, complétées de toutes les informations disponibles sur le ressortissant concerné d'un pays tiers et sur la situation dans le pays de destination désigné.

81. La question particulière qui se pose dans cette situation est celle des conséquences à tirer de la constatation que le principe de non-refoulement s'oppose à l'éloignement vers l'un des pays tiers désignés.

82. Trois cas de figures sont envisageables : 1) il est constaté l'absence de violation du principe de non-refoulement quel que soit le pays de destination définitif de l'intéressé ; 2) il est constaté la violation de ce principe en cas d'éloignement vers n'importe quel pays désigné dans la décision de retour ; 3) il est constaté la violation dudit principe en cas d'éloignement vers certains pays désignés dans la décision de retour, mais pas tous.

83. Les deux premiers cas de figure ne posent pas de difficulté. Ils correspondent aux situations où la décision de retour désigne uniquement un seul pays de destination. Les conséquences à tirer devraient alors être analogues, voire identiques, à celles de l'absence de violation du principe de non-refoulement et de la constatation de la violation de ce principe en cas d'exécution d'une décision de retour désignant un seul pays de destination.

84. Seul le troisième cas de figure semble problématique. Deux solutions sont théoriquement envisageables.

85. Premièrement, il pourrait être soutenu que la possibilité d'éloigner l'intéressé vers l'un des pays désignés dans la décision de retour sans que le principe de non-refoulement soit méconnu signifie que la rétention n'entraîne pas la violation de ce principe. Deuxièmement, il pourrait être argué que la possibilité d'éloigner l'intéressé vers l'un des pays désignés dans la décision de retour qui aurait pour effet la violation du principe de non-refoulement signifie que la rétention entraîne la violation de ce principe.

86. Je rappelle que, si les compétences de la juridiction appelée à contrôler la légalité du placement en rétention sont larges, il ne saurait faire de doutes que cette juridiction n'est pas compétente pour modifier ou annuler la décision de retour. Quelle que soit son appréciation de l'éloignement vers le pays tiers désigné au regard du principe de non-refoulement, il convient de souligner qu'elle ne peut que soit rejeter le recours et valider ainsi le placement en rétention, soit accueillir le recours et remettre la personne concernée en liberté. Comme je l'ai déjà souligné, ladite juridiction n'exerce pas un contrôle continu de la légalité de la décision de retour.

87. Ainsi, la même juridiction devrait remettre en liberté le ressortissant concerné d'un pays tiers lorsqu'elle constate que l'exécution de la décision de retour n'est pas possible. Cette impossibilité n'existe que dans la situation où l'éloignement vers aucun pays de destination n'est possible sans que le principe de non-refoulement soit violé.

88. Il en ressort que, dans l'hypothèse où l'éloignement vers un pays de destination est possible sans que ce principe soit violé, la rétention ne méconnaît pas le principe de non-refoulement.

89. Dans ces conditions, je propose à la Cour de répondre à la deuxième question préjudicielle que les articles 5 et 15 de la directive 2008/115, lus en combinaison avec l'article 6, l'article 19, paragraphe 2, et l'article 47 de la Charte doivent être interprétés en ce sens que, tant au stade de l'imposition d'une mesure de rétention en vue d'assurer l'exécution de la décision de retour qui désigne plus d'un pays de destination qu'au stade du contrôle de la légalité du placement en rétention, les autorités compétentes sont tenues d'apprécier si le principe de non-refoulement s'oppose à l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier vers chacun de ces pays et de constater que ce principe s'oppose à la rétention de cette personne lorsque l'éloignement vers chacun desdits pays aurait pour conséquence la violation dudit principe. Cette obligation incombe à ces autorités indépendamment du fait que la désignation de plus d'un pays de destination dans la décision de retour résulte du manque de coopération de ce ressortissant. Dans le cadre de l'exécution de ladite obligation, lesdites autorités devraient prendre en compte toutes les informations fiables à leur disposition concernant ledit ressortissant et la situation dans le pays de destination.

D. Sur la troisième question préjudicielle

90. La troisième question a été posée en cas de réponses négatives aux première et deuxième questions préjudicielles. Dans la mesure où je propose de donner une réponse affirmative à la deuxième question, j'estime qu'il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question. En effet, la confirmation de l'obligation de procéder à l'appréciation au regard du principe de non-refoulement au stade de l'adoption de la décision de retour et de la décision de placement en rétention implique que l'hypothèse visée dans la troisième question, selon laquelle cette appréciation pourrait être reportée à un stade ultérieur, doit être rejetée.

V. Conclusion

91. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (tribunal de La Haye, siégeant à Haarlem, Pays-Bas) de la manière suivante :

Les articles 5 et 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, lus en combinaison avec l'article 6, l'article 19, paragraphe 2, et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

doivent être interprétés en ce sens que :

- l'autorité judiciaire appelée à contrôler la légalité du placement en rétention d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier, en vue de son éloignement en exécution d'une décision de

retour devenue définitive, laquelle désigne plus d'un pays de destination, n'est pas compétente pour contrôler d'office si, au stade de l'adoption de la décision de retour, il a été apprécié si le principe de non-refoulement s'oppose à l'éloignement de ce ressortissant et, à défaut d'une telle appréciation, d'en tirer les conséquences en considérant qu'une exigence spécifique d'une telle décision n'a pas été respectée, si bien que la décision de retour ne peut être considérée comme base légale pour adopter une mesure de rétention ;

- tant au stade de l'imposition d'une mesure de rétention en vue d'assurer l'exécution de la décision de retour qui désigne plus d'un pays de destination qu'au stade du contrôle de la légalité du placement en rétention, les autorités compétentes sont tenues d'apprécier si le principe de non-refoulement s'oppose à l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier vers chacun de ces pays et de constater que ce principe s'oppose à la rétention de cette personne lorsque l'éloignement vers chacun desdits pays aurait pour conséquence la violation dudit principe. Cette obligation incombe à ces autorités indépendamment du fait que la désignation de plus d'un pays de destination dans la décision de retour résulte du manque de coopération de ce ressortissant. Dans le cadre de l'exécution de ladite obligation, lesdites autorités devraient prendre en compte toutes les informations fiables à leur disposition concernant ledit ressortissant et la situation dans le pays de destination.