



Citation suggérée : Cseke N., « Précisions sur l'autonomie procédurale et sur les conditions d'obtention de la protection internationale », NAPA 1/2022, Blogdroiteuropéen, juillet 2022, lien : <https://wp.me/p6OBGR-4AC>

Précisions sur l'autonomie procédurale et sur les conditions d'obtention de la protection internationale

Nóra Cseke

Docteure en droit, administratrice juriste, Cour de justice de l'Union européenne

La présente note propose de donner un bref aperçu sur les arrêts de la Cour de justice prononcés entre juillet 2019 et décembre 2021¹. Dans le sillage d'une jurisprudence déjà abondante quant à l'interprétation de la directive « qualification »², la Cour de justice a été amenée à apporter des précisions sur les conditions qu'un demandeur d'asile doit remplir pour bénéficier du statut de réfugié ou de celui conféré par la protection subsidiaire. En ce qui concerne le déroulement de la procédure d'asile, si l'organisation de celle-ci relève pour l'essentiel de l'autonomie procédurale, la Cour de justice a émis d'importantes précisions en particulier sur le terrain du principe d'effectivité. De façon classique, quelques juridictions nationales ont déféré des questions préjudicielles relatives à la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale et à la portée du droit au recours effectif introduit à l'encontre d'une décision de transfert. Enfin, la Cour a également eu l'occasion d'insister sur le respect de la primauté du droit de l'Union sur une législation nationale manifestement contraire à celui-ci.

Mots clés : asile, cessation du statut de réfugié, conditions matérielles d'accueil, demande ultérieure, éléments ou faits nouveaux, entretien personnel, notion de « menaces graves et individuelles », pouvoir de réformation, prise en compte des éléments postérieurs à la décision de transfert, recours effectif, refus du service militaire, statut de réfugié à titre dérivé

I L'encadrement du retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil en cas de manquement grave au règlement du centre d'hébergement

Arrêt du 12 novembre 2019, [Haqbin](#) (C-233/18, EU:C:2019:956)

M. Haqbin est un demandeur d'asile et mineur non accompagné. Il a été placé dans un centre d'accueil où il a participé à une rixe. Compte tenu de son comportement, il a été exclu, pour une durée déterminée, des conditions matérielles d'accueil et était contraint de se loger en dehors de la structure d'accueil désignée. En vertu de l'article 20, paragraphe 4, de la directive « accueil », les États membres peuvent désigner les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent³.

¹ L'auteur s'exprime à titre personnel.

² Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte) (JO 2011, L 337, p. 9).

³ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (JO 2013, L 180, p. 96).

La juridiction de renvoi s'interrogeait sur la question de savoir si, en cas de tels comportements, un État membre peut décider, en tant que possible sanction, de retirer ou limiter le bénéfice des conditions matérielles d'accueil.

La Cour de justice, réunie en grande chambre, a relevé que la directive « accueil » ne contient pas de définition de ce qu'on entend par « sanction », et même si les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre quant à la question de savoir si les sanctions peuvent toucher aux conditions matérielles d'accueil, lors de la détermination de ces sanctions, certaines conditions doivent être respectées, à savoir le respect de la dignité humaine au sens de l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux et la proportionnalité. Ceci signifie qu'un État membre ne peut pas sanctionner lesdits comportements en retirant, même de manière temporaire, les conditions matérielles d'accueil, dès lors qu'une telle sanction aurait pour effet de priver le demandeur d'asile de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires ⁴. Par ailleurs, la Cour de justice insiste sur la situation particulière du M. Haqbin qui est un mineur non accompagné dont l'intérêt supérieur constitue une considération primordiale.

II Garanties procédurales relatives à l'accès à la procédure d'asile

A Possibilité de considérer un juge d'instruction comme une autorité qui peut recevoir une demande de protection internationale, mais n'est pas compétente pour l'enregistrer

Arrêt du 25 juin 2020, [Ministerio Fiscal \(Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale\)](#) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495)

Le contexte factuel de cette affaire s'insère dans une opération de sauvetage de 45 personnes d'origine subsaharienne qui ont été embarquées par les autorités espagnoles. Ces personnes ont été placées en rétention en attente de leur éloignement par le juge d'instruction compétent. Celui-ci a autorisé l'un des requérants au principal à faire une déclaration dans laquelle il a formulé une demande de protection internationale.

La première question posée par la juridiction de renvoi était celle de savoir si un juge d'instruction constitue une « autre autorité » qui peut recevoir des demandes de protection internationale, mais n'est pas compétente pour les enregistrer. En effet, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéa, de la directive « procédures », parmi les autres autorités qui sont susceptibles de recevoir de telles demandes, mais qui ne sont pas, en vertu du droit national, compétentes pour les enregistrer, figurent plusieurs autorités. Il s'agit par exemple des services de police, des gardes-frontières, des autorités chargées de l'immigration et des agents des centres de rétention ⁵. Or, le juge d'instruction ne figure pas sur cette liste d'autorités que la Cour n'a toutefois pas considérée comme exhaustive, compte tenu notamment de la locution « par exemple ». Une telle interprétation littérale a été confirmée par les objectifs de ladite directive, à savoir de faciliter l'accès à la procédure d'asile et que cet accès soit garanti le plus rapidement possible ⁶.

⁴ Arrêt Haqbin, point 56.

⁵ Article 6, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60).

⁶ Arrêt Ministerio Fiscal, point 63.

Par ailleurs, la Cour de justice a souligné dans sa réponse à la seconde question qu'une autorité, telle que le juge d'instruction, est tenue de fournir des informations pertinentes sur les modalités d'instruction de la demande de protection internationale et de transmettre le dossier à l'autorité administrative compétente aux fins de l'enregistrement de cette demande ⁷.

B Absence de caractère obligatoire de l'entretien personnel avant l'adoption d'une décision d'irrecevabilité d'une demande de protection internationale

Arrêt du 16 juillet 2020, [Addis](#) (C-517/17, EU:C:2020:579)

Le requérant au principal, d'origine érythréenne, a introduit une demande de protection internationale auprès des autorités allemandes, laquelle a été rejetée comme irrecevable au motif qu'il est arrivé en provenance d'« un pays tiers sûr », à savoir de l'Italie où il a obtenu le statut de réfugié ⁸. Lors de la procédure administrative d'asile, les autorités allemandes n'ont pas mené un entretien personnel avec ce demandeur.

La juridiction de renvoi, la Cour administrative fédérale allemande a posé la question de savoir si, dès lors qu'une décision d'irrecevabilité est adoptée sans entretien personnel dans le cadre d'une procédure administrative d'asile, une telle violation emporte l'annulation de cette décision et le renvoi du dossier devant l'autorité administrative compétente. Cette question a été posée dans un cas de figure où le demandeur d'asile a la possibilité d'exposer son point de vue dans le cadre d'une audition personnelle devant la juridiction administrative et la décision d'irrecevabilité ne pourrait pas être remise en cause ⁹.

Tout d'abord, la Cour de justice a souligné que l'entretien personnel est prévu par la directive « procédures » non seulement pour les décisions de fond, mais aussi pour les décisions d'irrecevabilité, et le respect de cette garantie procédurale est fondamental pour exclure notamment les possibles violations de l'article 4 de la Charte prévoyant l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Ensuite, la question de savoir si le défaut d'entretien personnel emporterait l'annulation de la décision administrative relève de l'autonomie procédurale des États membres, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité. S'agissant du principe d'effectivité, la Cour de justice a mis en exergue l'importance fondamentale d'un entretien personnel, à savoir non seulement l'organisation de celui-ci, mais aussi le respect des conditions spécifiques entourant un tel entretien et prévues à l'article 15 de ladite directive. Ainsi, l'audition devant la juridiction administrative devrait permettre au demandeur d'asile d'exposer en personne, dans une langue qu'il maîtrise, son point de vue et cette audition devrait être organisée d'une manière conforme auxdites conditions spécifiques ¹⁰. Si tel n'est pas le cas, il incombe à cette juridiction d'annuler la décision administrative et de renvoyer l'affaire devant l'autorité administrative.

III La reconnaissance du statut de réfugié

A Le refus d'effectuer un service militaire est susceptible de justifier la reconnaissance du statut de réfugié

⁷ Arrêt Ministerio Fiscal, point 83.

⁸ Arrêt Addis, point 32.

⁹ Arrêt Addis, point 45.

¹⁰ Arrêt Addis, point 73.

Arrêt du 19 novembre 2020, [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge \(Service militaire et asile\)](#) (C-238/19, EU:C:2020:945)

Un ressortissant syrien a refusé d'effectuer son service militaire dans son pays d'origine et a obtenu la protection subsidiaire en Allemagne. Il a contesté cette décision au motif qu'en refusant de faire son service militaire, il serait exposé aux persécutions justifiant la reconnaissance du statut de réfugié. En vertu de l'article 9, paragraphe 1, sous e), de la directive « qualification », les actes de persécution peuvent notamment prendre la forme des poursuites ou de sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant du champ d'application des motifs d'exclusion prévus à cette directive ¹¹. Plusieurs questions ont été posées par la juridiction de renvoi.

En premier lieu, s'est posée la question de savoir si le refus d'effectuer un service militaire doit être constaté même lorsque le droit d'État membre d'origine ne prévoit pas la possibilité de formaliser ce refus dans le cadre d'une procédure spécifiquement prévue à cette fin. La Cour de justice a relevé qu'il ne saurait être exigé du demandeur d'asile d'effectuer une telle démarche, notamment lorsqu'aucune procédure spécifique n'est prévue et le demandeur s'expose ainsi aux sanctions en cas de retour dans son pays d'origine ¹².

En deuxième lieu, la juridiction de renvoi a pris en compte le facteur selon lequel le demandeur d'asile ne connaît pas son futur secteur d'intervention militaire pour ensuite poser la question de savoir si l'accomplissement de son service militaire supposerait de commettre des crimes ou actes justifiant l'exclusion du statut de réfugié ¹³. La Cour de justice a mis en exergue le contexte de guerre civile généralisée en Syrie en avril 2017 qui justifie la plausibilité que le demandeur d'asile serait conduit à participer, directement ou indirectement, à de tels crimes ¹⁴.

En troisième lieu, et après avoir confirmé que, pour obtenir le statut de réfugié, il doit y avoir un lien entre, d'une part, les cinq motifs de la persécution ¹⁵ et, d'autre part, les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit comme possibles formes d'actes de persécutions conformément à l'article 9, paragraphe 1, sous e), de la directive « qualification », la Cour a été amenée à répondre à la question de savoir si l'existence d'un tel lien doit être considérée comme établie en raison du seul fait que les poursuites ou sanctions sont liées au refus d'effectuer le service militaire ¹⁶. La Cour de justice a répondu par la négative à cette question en soulignant que, dans le cas contraire, le refus d'effectuer le service militaire s'ajouterait aux cinq motifs de la persécution expressément prévus non seulement dans la Convention de Genève, mais aussi dans la directive « qualification ». Qui plus est, une telle solution serait également contraire à logique même de l'examen de la demande de protection internationale, puisqu'il incombe aux autorités compétentes d'évaluer les raisons justifiant la protection internationale. Néanmoins, la Cour a mentionné le caractère plausible d'un tel lien, d'autant plus que le motif derrière un tel refus est souvent lié aux convictions politiques ou

¹¹ Article 9, paragraphe 1, sous e), de la directive « qualification ».

¹² Arrêt Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, point 29.

¹³ Arrêt Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, point 33.

¹⁴ Arrêt Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, point 37.

¹⁵ À savoir, persécutions en raison de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un certain groupe social et d'opinions politiques.

¹⁶ Arrêt Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, point 45.

religieuses ¹⁷. *In fine*, il incombe aux autorités nationales compétentes de vérifier au cas par cas le caractère plausible de ce lien.

B Possibilité pour un membre de famille d'obtenir le statut de réfugié à titre dérivé

Arrêt du 9 novembre 2021, [Bundesrepublik Deutschland \(Maintien de l'unité familiale\)](#) (C-91/20, EU:C:2021:898)

Un enfant mineur célibataire, de nationalité tunisienne, a déposé une demande d'asile en Allemagne. L'Office fédéral des migrations et des réfugiés a reconnu le statut de réfugié au bénéfice du père qui a la nationalité syrienne. En revanche, ce statut n'a pas été octroyé à la mère, de nationalité tunisienne. C'est en raison de l'absence du risque de persécution en Tunisie que la demande d'asile de l'enfant a été rejetée. La juridiction de renvoi explique que, selon le droit allemand, le statut de réfugié lui devrait être reconnu à titre dérivé dans l'intérêt de maintenir l'unité familiale, nonobstant le fait qu'il est né en Allemagne et possède la nationalité d'un pays dans lequel il n'y a pas de raison de craindre des persécutions. Trois questions ont été posées par cette juridiction consistant à savoir si cette réglementation est conforme au droit de l'Union.

En vertu de l'article 3 de la directive « qualification », les États membres peuvent adopter ou maintenir des normes plus favorables pour décider notamment quelles sont les personnes qui remplissent les conditions d'octroi du statut de réfugié dans la mesure où ces normes sont compatibles avec cette directive ¹⁸.

La Cour de justice, réunie en grande chambre, a été amenée à définir l'expression de « normes plus favorables » et ses limites dans le contexte de ladite directive. Le critère décisif à cet égard est que l'extension du statut de réfugié à l'enfant en question présente un lien avec la logique de la protection internationale, étant donné qu'une telle extension contribue au maintien de l'unité familiale ¹⁹. Néanmoins, la Cour a émis deux importantes réserves à cet égard. D'une part, un État membre ne peut pas bien entendu octroyer le statut de réfugié par extension aux personnes qui en devraient être exclues. D'autre part, il en va de même dans la mesure où le statut juridique personnel de l'enfant ne saurait justifier une telle extension, notamment lorsqu'il a la nationalité de l'État membre d'accueil qui lui donne droit à un meilleur traitement que celui résultant d'une telle extension ²⁰. Il incombe à la juridiction de renvoi d'opérer des vérifications nécessaires.

IV Notion de « menaces graves et individuelles »

Arrêt du 10 juin 2021, [Bundesrepublik Deutschland \(Notion de « menaces graves et individuelles »\)](#) (C-901/19, EU:C:2021:472)

Cette affaire s'inscrit dans le prolongement de l'arrêt [Elgafaji](#) ²¹. Les deux requérants sont des demandeurs d'asile afghans, en provenance de la province de Nangarhar. Selon la juridiction de renvoi, si ces demandeurs ne sont pas individuellement affectés par la situation générale caractérisant cette province, la violence aveugle générée par les conflits est susceptible de

¹⁷ Arrêt Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, points 57 et 59.

¹⁸ Article 3 de la directive « qualification ».

¹⁹ Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Maintien de l'unité familiale), points 43 et 44.

²⁰ Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Maintien de l'unité familiale), point 54.

²¹ Arrêt du 17 février 2009 (C-465/07, EU:C:2009:94).

justifier, en elle-même, le statut conféré par la protection subsidiaire²². Ce statut peut être reconnu à ceux qui courent un risque réel de subir les atteintes graves. Constituent de telles atteintes notamment des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international²³. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que la jurisprudence de la Cour administrative fédérale allemande prend en compte seulement un critère quantitatif pour constater l'existence de menaces graves et individuelles, à savoir le rapport entre le nombre de victimes et le nombre de personnes qui habitent dans la province en question²⁴.

La juridiction de renvoi interroge ainsi la Cour de justice pour savoir si une telle jurisprudence nationale est conforme au droit de l'Union. La Cour, tout en considérant pertinent un tel aspect, souligne que celui-ci ne peut pas être le seul aspect à prendre en compte afin d'exclure l'existence de menaces graves et individuelles. En effet, l'information sur le nombre de victimes peut poser des difficultés pratiques quant à leur fiabilité et l'obtention même d'une telle information. De surcroît, l'application d'un seul critère, tel que celui peut conduire à un forum shopping, incitant les demandeurs d'asile à solliciter la protection internationale dans les autres États membres n'appliquant pas ce critère²⁵.

La juridiction de renvoi nourrissait des doutes également sur les exigences pertinentes pour évaluer l'existence de menaces graves et individuelles. La Cour de justice souligne l'importance d'une appréciation de chaque cas individuel tout en reprenant les critères suggérés par l'Avocat général Pikamäe, à savoir l'intensité des affrontements, le niveau d'organisation des forces armées en présence, la durée du conflit, l'étendue géographique de la situation de violence aveugle, la destination effective du demandeur en cas de renvoi dans le pays ou la région concernés et l'agression éventuellement intentionnelle contre des civils exercée par les belligérants²⁶. Or, une pratique nationale qui ne prend en compte qu'un seul critère à cet égard, tel que par exemple le nombre de victimes est contraire au droit de l'Union.

V Cessation du statut de réfugié en cas de départ de la zone d'opération de l'UNWRA

Arrêt du 13 janvier 2021, [Bundesrepublik Deutschland \(Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne\)](#) (C-507/19, EU:C:2021:3)

XT est un apatride, d'origine palestinienne, né à Damas qui a bénéficié de la protection de l'UNWRA (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) sur le territoire de Liban. Il a décidé de quitter ce territoire afin de se rendre en Syrie pour rejoindre les membres de sa famille. Compte tenu de la situation d'insécurité en Syrie, il a quitté ce pays et a demandé l'asile en Allemagne.

Il convient de préciser que, dès lors qu'une personne bénéficie de la protection offerte par l'UNWRA, cette personne est exclue du statut de réfugié. Or, la question principale de cette affaire est celle de savoir si la protection offerte par l'UNWRA a cessé et XT peut, conformément à l'article 12, paragraphe 1, sous a), seconde phrase, de la directive

²² Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Notion de « menaces graves et individuelles »), point 18.

²³ Article 15, sous c), de la directive « qualification ».

²⁴ Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Notion de « menaces graves et individuelles »), point 17.

²⁵ Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Notion de « menaces graves et individuelles »), point 36.

²⁶ Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Notion de « menaces graves et individuelles »), point 43. Conclusions de l'avocat général Pikamäe dans l'affaire [Bundesrepublik Deutschland \(Notion de « menaces graves et individuelles »\)](#) (C-901/19, EU:C:2021:116, point 61).

« qualification », *ipso facto* se prévaloir de cette directive. Il convient de noter que le mandat de l'UNWRA a été prolongé jusqu'au 30 juin 2023, et couvre cinq secteurs, à savoir la bande de Gaza, la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est), la Jordanie, le Liban et la Syrie ²⁷.

En premier lieu, la juridiction de renvoi a interrogé la Cour si, pour déterminer la cessation de cette protection, faut-il prendre en compte uniquement le secteur de résidence du demandeur d'asile ou bien l'ensemble des secteurs de l'UNWRA. Pour répondre à cette question, la Cour de justice a renvoyé la balle dans le camp des autorités administratives et judiciaires nationales pour effectuer une appréciation individuelle tout en fournissant d'importants points de repère. Un point important à clarifier de la part de ces autorités est si le demandeur d'asile en question dispose de la possibilité concrète d'accéder à un secteur donné et y rentrer ²⁸. Pour évaluer cet aspect, la Cour de justice préconise de prendre en compte l'ensemble des secteurs faisant partie de la zone d'opération de l'UNWRA sur les territoires desquels un demandeur d'asile dispose d'une possibilité concrète d'accéder et de demeurer en sécurité ²⁹.

En second lieu, la protection de l'UNWRA cesse-t-elle lorsque le demandeur d'asile a quitté la zone d'opération de l'UNWRA au départ d'un secteur dans lequel il se trouvait dans un état personnel d'insécurité grave et il ne pouvait pas y bénéficier d'une protection de l'UNWRA, alors qu'il a quitté volontairement un autre secteur dans lequel il ne se trouvait pas dans un état personnel d'insécurité grave et ne pouvait pas y retourner à brève échéance ? ³⁰ Il est de jurisprudence constante que le départ volontaire de la zone d'opération de l'UNWRA ne cesse pas la protection offerte par ce dernier ³¹. La Cour de justice a répondu par la négative à la question posée en soulignant que le départ volontaire d'un secteur vers un autre ne permet pas de considérer que le demandeur en question a été contraint de quitter la zone d'opération de l'UNWRA prise dans son ensemble ³². Il incombe bien entendu à la juridiction de renvoi d'effectuer des vérifications nécessaires.

VI Garanties procédurales relatives à l'examen d'une demande ultérieure

A Prise en compte des éléments ou des faits nouveaux dont l'authenticité n'a pas été prouvée dans le cadre de l'examen d'une demande ultérieure

Arrêt du 10 juin 2021, [Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid \(Éléments ou faits nouveaux\)](#) (C-921/19, EU:C:2021:478)

Le requérant, de nationalité afghane, s'est vu rejeté sa demande de protection internationale par les autorités néerlandaises. Par la suite, il a introduit une demande ultérieure en soumettant de nouveaux documents. Néanmoins, l'authenticité de ces documents ne pouvant pas être établie, cette demande a été rejetée. Selon la jurisprudence nationale constante, il incombe au requérant d'établir l'authenticité de nouveaux documents. En l'occurrence, le requérant était dans l'incapacité de la faire reconnaître en l'absence de moyens.

²⁷ Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne), point 47.

²⁸ Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne), point 57.

²⁹ Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne), point 67.

³⁰ Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne), point 68.

³¹ Arrêt du 19 décembre 2012, [Abed El Karem El Kott e.a.](#) (C-364/11, EU:C:2012:826 point 49).

³² Arrêt Bundesrepublik Deutschland (Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne), point 74.

Se posait la première question, à savoir si, dès lors que l'authenticité d'un document ne peut pas être établie, celui-ci ne constitue pas un élément ou fait nouveau dans le cadre de l'examen d'une demande ultérieure. La Cour de justice a été amenée à interpréter la notion d'« éléments ou faits nouveaux » au sens de l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive « procédures ». En vertu de ces dispositions, une demande ultérieure est soumise, dans un premier temps, à un examen préliminaire visant à déterminer si des éléments ou des faits nouveaux sont apparus ou ont été présentés par le demandeur (première étape de l'examen), et si tel est le cas, et ces éléments augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale (seconde étape de l'examen), l'examen de la demande est poursuivi ensuite conformément à la procédure d'asile de droit commun³³. La Cour de justice a jugé que l'absence d'authenticité, en tant que tel, ne saurait justifier le rejet d'une demande de protection internationale. En effet, une interprétation différente violerait l'un des objectifs de la directive « procédures », à savoir d'assurer un examen approprié et exhaustif d'une demande³⁴.

Par sa seconde question, la juridiction de renvoi nourrissait des doutes quant à la compatibilité avec le droit de l'Union d'une pratique administrative néerlandaise, selon laquelle lors de l'examen de la première demande d'asile, l'autorité administrative compétente prend en compte les documents dont l'authenticité n'est pas établie, tandis que le défaut d'authenticité constitue un motif de rejet d'une demande ultérieure en étant irrecevable en raison de l'absence d'éléments ou de faits nouveaux. La Cour de justice a souligné à cet égard que la directive « procédures » ne fait pas de différence entre une première demande et une demande ultérieure concernant les éléments justifiant le statut de bénéficiaire de la protection internationale³⁵. Cette directive prévoit une obligation de coopération entre le demandeur d'asile et l'autorité compétente pour établir notamment les éléments pertinents à l'appui de la demande³⁶. Il n'est pas nécessaire que les documents présentés étayent à suffisance la demande ultérieure, mais qu'ils augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale³⁷. Dès lors, une réglementation nationale ne saurait effectuer une distinction quant à l'appréciation des éléments de preuve, y compris leur authenticité, selon qu'il s'agit d'une première demande ou d'une demande ultérieure.

B Prise en compte des éléments existants avant la clôture de la première procédure d'asile dans le cadre de l'examen d'une demande ultérieure

Arrêt du 9 septembre 2021, [Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl \(Demande ultérieure de protection internationale\)](#) (C-18/20, EU:C:2021:710)

Le requérant est irakien dont la demande d'asile a été rejetée par les autorités autrichiennes. Il a ensuite présenté une demande ultérieure, dans laquelle il a invoqué des « éléments nouveaux », mais en réalité existants avant la clôture de la première procédure d'asile, à savoir son homosexualité. En effet, il a réalisé au cours de son séjour en Autriche qu'il ne s'exposerait à aucun risque de persécutions en raison de son orientation sexuelle dans ce pays.

La première question déférée par la juridiction de renvoi était celle de savoir si la notion d'« éléments ou faits nouveaux » au sens de l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive

³³ Article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive « procédures ».

³⁴ Arrêt Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, point 52.

³⁵ Arrêt Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, point 58.

³⁶ Arrêt Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, points 60 et 61.

³⁷ Arrêt Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, point 62.

« procédures » comprend également les éléments existant avant la clôture de la première procédure d’asile. La Cour de justice a répondu par l’affirmative à cette question, en effectuant des interprétations traditionnelles de cette notion. Ainsi, la Cour a souligné que le libellé de l’article 40, paragraphes 2 et 3, de cette directive n’opère aucune distinction selon que ces éléments ont été présentés avant ou après l’adoption de la première décision. Par ailleurs, une interprétation contraire irait à l’encontre de l’un des objectifs de ladite directive, à savoir de garantir un examen approprié et exhaustif de la situation du demandeur d’asile ³⁸.

La deuxième question porte sur la possibilité de rouvrir la procédure d’asile portant sur la première demande ou bien s’il convient de mener une nouvelle procédure d’asile en cas de survenance d’éléments ou de faits nouveaux. La Cour de justice a relevé que les États membres disposent d’une certaine marge de manœuvre quant au traitement des demandes ultérieures, tout en ajoutant la nécessité de respecter les garanties prévues notamment à l’article 40 de la directive « procédures » prévoyant des garanties procédurales relatives au traitement des demandes ultérieures, et dans ce contexte, ils ne peuvent pas prévoir des délais de forclusion quant à la présentation d’une demande ultérieure ³⁹. Autrement dit, les États membres peuvent rouvrir la procédure d’asile portant sur la première demande, pour autant qu’ils respectent lesdites garanties et ne font pas dépendre l’introduction d’une demande ultérieure d’un délai de forclusion.

La troisième question concerne l’interprétation de l’article 40, paragraphe 4, de la directive « procédures ». Conformément à cette disposition, les États membres peuvent prévoir de ne poursuivre l’examen de la demande que si le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l’incapacité de faire valoir, au cours de la précédente procédure, les situations justifiant le bien-fondé d’une demande ultérieure ⁴⁰. Il convient de noter que l’Autriche n’a pas transposé cette faculté en son droit national. Se pose ainsi la question si une demande ultérieure peut être rejetée dans de telles circonstances dès lors que lesdits éléments existaient avant la clôture de la première procédure d’asile et le demandeur a omis de les présenter en raison d’une faute imputable à lui. La Cour de justice a répondu par la négative à cette question, en constatant, d’une part, l’absence de l’effet direct de l’article 40, paragraphe 4, de la directive « procédures » ⁴¹. D’autre part, compte tenu du contenu de ce paragraphe, celui-ci ne peut pas créer une obligation à l’égard d’un demandeur d’asile ⁴². Ainsi, l’État membre en question ne peut pas refuser d’examiner le fond de la demande ultérieure dans de telles circonstances.

C Impossibilité de qualifier une demande d’asile rejetée par la Norvège comme demande ultérieure

Arrêt du 20 mai 2021, [L.R. \(Demande d’asile rejetée par la Norvège\)](#) (C-8/20, EU:C:2021:404)

Un ressortissant iranien a introduit une demande de protection internationale auprès des autorités allemandes. Il s’est avéré que ce demandeur avait déjà introduit une demande d’asile en Norvège, laquelle avait été rejetée et les autorités norvégiennes ont ainsi considéré que, en vertu de l’article 19, paragraphe 3, du règlement Dublin III, leur responsabilité avait cessé ⁴³.

³⁸ Considérants 18 et 20, de la directive « procédures ». Arrêt Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, point 43.

³⁹ Arrêt Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, points 48 et 60.

⁴⁰ Article 40, paragraphe 4, de la directive « procédures ».

⁴¹ Arrêt Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, point 65.

⁴² Arrêt Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, points 66 et 67.

⁴³ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l’État membre responsable de l’examen d’une demande de protection internationale introduite dans l’un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31).

Partant, les autorités allemandes ont également rejeté ladite demande comme étant irrecevable, dès lorsqu'il s'agissait d'une deuxième demande d'asile au sens du droit allemand.

La juridiction de renvoi a nourri des doutes sur la question de savoir si une demande d'asile peut être rejetée comme étant une demande ultérieure irrecevable au motif que le demandeur a déjà présenté une demande antérieure dans un État tiers, à savoir en Norvège. À titre liminaire, il convient de noter qu'un accord avait été conclu entre l'Union européenne, la Norvège et l'Islande concernant la mise en œuvre du règlement Dublin III ⁴⁴.

La Cour de justice s'est penchée sur l'analyse des notions de « demande de protection internationale » et de « décision finale » pour conclure que les deux notions présupposent l'implication de deux États membres. Le fait que la Norvège est liée par quelques dispositions du règlement Dublin III ne change en rien concernant ce constat, d'autant plus que cet État n'est lié ni à la directive « qualification » ni à la directive « procédures ». En conséquence, est contraire au droit de l'Union la possibilité de rejeter une demande de protection internationale en étant une demande ultérieure irrecevable introduite après le rejet d'une première demande par un État tiers.

VII La portée du droit au recours effectif dans différents instruments du droit dérivé en matière d'asile

A Prise en compte des éléments postérieurs à la décision de transfert dans le système du règlement Dublin III

Arrêt du 15 avril 2021, [État belge \(Éléments postérieurs à la décision de transfert\)](#) (C-194/19, EU:C:2021:270)

Le requérant a introduit une demande d'asile en Belgique, mais il s'est avéré que l'Espagne était l'État membre responsable de l'examen de cette demande conformément au règlement Dublin III. L'Espagne a accepté cette responsabilité et les autorités belges ont adopté une décision de transfert à l'égard du requérant. Il a contesté cette décision au motif que son frère est arrivé en Belgique à la suite de l'adoption de ladite décision et qu'il était indispensable que leurs demandes soient examinées ensemble.

Le Conseil du contentieux des étrangers a relevé que le droit belge ne prévoit pas la possibilité de prendre en compte des circonstances postérieures à l'adoption de la décision de transfert. Ce jugement a été contesté par le requérant devant le Conseil d'État belge qui a déféré une question préjudicielle à la Cour pour savoir si une telle législation est conforme au droit au recours effectif, tel que garanti par l'article 47 de la Charte et par l'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III prévoyant le droit de recours effectif, sous la forme d'un recours contre la décision de transfert ou d'une révision, en fait et en droit, de cette décision devant une juridiction ⁴⁵.

La Cour de justice a déjà relevé dans l'arrêt [Shiri](#) qu'un demandeur d'asile doit pouvoir invoquer des circonstances postérieures à l'adoption de la décision de transfert, dès lors que

⁴⁴ Accord entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre, en Islande ou en Norvège – Déclarations (JO 2001, L 93, p. 40). Cet accord a été approuvé au nom de la Communauté par la décision 2001/258/CE du Conseil, du 15 mars 2001 (JO 2001, L 93, p. 38). Arrêt L.R., point 43.

⁴⁵ Article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III.

celles-ci sont déterminantes pour la correcte application du règlement Dublin III ⁴⁶. Néanmoins, il ne ressort ni de cette jurisprudence ni de l'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III, si les États membres doivent organiser leur droit procédural de telle manière qu'un demandeur d'asile puisse invoquer ces circonstances dans le cadre du recours introduit à l'encontre d'une décision de transfert, question qui relève strictement de l'autonomie procédurale des États membres, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité. En ce qui concerne le principe d'effectivité, à l'instar de M. l'Avocat général Rantos, la Cour de justice a souligné qu'une protection juridictionnelle effective peut être également garantie en prenant en compte l'ensemble des voies de recours disponibles aux demandeurs d'asile ⁴⁷. Ainsi, un recours spécifique doit être garanti permettant au demandeur d'asile d'invoquer les circonstances postérieures à l'adoption de la décision de transfert qui sont déterminantes pour la correcte application du règlement Dublin III ⁴⁸.

B Pouvoir des juridictions administratives de réformer une décision de rejet d'une demande de protection internationale par une autorité administrative récalcitrante

Arrêt du 29 juillet 2019, [Torubarov](#) (C-556/17, EU:C:2019:626)

M. Torubarov, ressortissant russe, a introduit une demande de protection internationale auprès des autorités hongroises. Cette demande a été rejetée par l'Office de l'immigration hongrois pour l'essentiel au motif que M. Torubarov n'a pas fait l'objet de persécutions. Il a formé un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi qui a annulé celle-ci et a renvoyé le dossier devant l'Office de l'immigration. Celui-ci, après avoir mené une nouvelle procédure administrative, a réitéré sa conclusion selon laquelle M. Torubarov n'a pas subi de persécutions dans son pays d'origine. De nouveau, Torubarov a introduit un recours contre cette décision de rejet devant la juridiction de renvoi. Il convient de remarquer que l'affaire a été portée trois fois devant cette juridiction qui a finalement décidé de surseoir à statuer et à poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

La juridiction de renvoi a souhaité savoir si l'absence du pouvoir de réformation des décisions administratives relatives à l'octroi de la protection internationale est compatible avec le droit de l'Union. En effet, l'absence d'un tel pouvoir est susceptible de porter atteinte au droit au recours effectif au sens de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et de l'article 46, paragraphe 3, de la directive « procédures » prévoyant un examen complet et *ex nunc* tant des faits que des points de droit.

La Cour de justice a relevé qu'une juridiction administrative, dès lors qu'elle dispose de tous les éléments de fait et de droit, a le pouvoir de se prononcer de manière contraignante, au terme d'un examen complet et *ex nunc*, sur la question de savoir si un demandeur est éligible à la protection internationale ⁴⁹. Il s'ensuit que, si cette juridiction annule la décision administrative et décide de renvoyer le dossier devant l'autorité administrative compétente, cette dernière, sous réserve de la survenance d'éléments nouveaux, ne dispose plus de pouvoir discrétionnaire d'octroyer ou non la protection internationale ⁵⁰.

Quid du cas où une autorité administrative, à la suite du renvoi du dossier devant elle, ne se conforme pas au jugement d'annulation de la juridiction administrative en l'absence de

⁴⁶ Arrêt du 25 octobre 2017 (C-201/16, EU:C:2017:805).

⁴⁷ Conclusions de l'avocat général Rantos dans l'affaire [État belge \(Éléments postérieurs à la décision de transfert\)](#) (C-194/19, EU:C:2021:85, point 90).

⁴⁸ Arrêt État belge, point 48.

⁴⁹ Arrêt Torubarov, point 65.

⁵⁰ Arrêt Torubarov, point 66.

nouveaux éléments de fait ou de droit ? La Cour de justice a jugé à cet égard qu'un demandeur d'asile serait privé d'un recours effectif, dans la mesure où la juridiction administrative n'aurait pas le pouvoir de réformer la décision administrative de rejet en raison d'une législation nationale lui interdisant de procéder en ce sens. Dans un tel cas de figure, il incombe à cette juridiction de réformer cette décision administrative et de substituer à celle-ci sa propre décision, en laissant au besoin inappliquée cette réglementation nationale contraire au droit de l'Union ⁵¹.

⁵¹ Arrêt Torubarov, point 78 et dispositif.