

**Citation suggérée :** Cseke N., « Garanties procédurales relatives à l'accès aux procédures d'asile », NAPA 2/2022, Blogdroiteeuropéen, décembre 2022, lien : <https://wp.me/p6OBGR-4JH>

# Garanties procédurales relatives à l'accès aux procédures d'asile

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 janvier et décembre 2022<sup>1</sup>. La Cour de justice a été confrontée à plusieurs questions inédites touchant au cœur même du droit d'asile, à savoir la question de l'accès à la procédure d'asile et de l'accès à la procédure « Dublin », tout comme la portée du recours juridictionnel dans le système de Dublin. Par ailleurs, la Cour de justice a également apporté d'importantes clarifications relatives au placement en rétention et au maintien en rétention des demandeurs d'asile.

**Mots clés :** accès à la procédure d'asile, accès à la procédure « Dublin », cessation du statut de réfugié, emprisonnement, examen d'office, placement en rétention, protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public, recours effectif, suspension de la décision de transfert, unité familiale

## I Garanties relatives à l'accès à la procédure d'asile

### A Un demandeur d'asile ne peut pas être privé de l'accès à la procédure d'asile et placé en rétention pour le seul motif qu'il est en séjour irrégulier

Arrêt du 30 juin 2022, [Valstybės sienos apsaugos tarnyba e.a.](#), C-72/22 PPU, EU:C:2022:505

Cette affaire s'inscrit dans le prolongement des mesures adoptées par le gouvernement lituanien à la suite de la proclamation, en novembre 2021, de l'état d'urgence sur une partie du territoire de Lituanie en raison de l'afflux massif potentiel des migrants en provenance, notamment, de la Biélorussie<sup>2</sup>. Ces mesures avaient des répercussions considérables sur le requérant au principal qui était privé de la possibilité de présenter une demande de protection internationale du fait de son entrée et séjour irrégulier en Lituanie. Par ailleurs, il a été placé en rétention pour ce même motif. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Cour de justice a appliqué dans cette affaire la procédure préjudicelle d'urgence.

La première question porte sur la compatibilité avec le droit de l'Union d'une législation lituanienne, selon laquelle, dès lors qu'un étranger se trouve irrégulièrement sur le territoire national, il est effectivement privé de la possibilité de présenter une demande de protection internationale, et ainsi d'avoir accès à la procédure d'asile.

<sup>1</sup> L'auteure s'exprime à titre personnel.

<sup>2</sup> Arrêt C-72/22 PPU, point 16.

La directive « procédures » effectue une distinction entre « présentation », « enregistrement » et « introduction » d'une demande d'asile<sup>3</sup>. En effet, il s'agit des phases successives et distinctes<sup>4</sup>. Même si ces trois phases sont entourées par des règles spécifiques, celles-ci doivent assurer un accès aussi facile et rapide que possible à la procédure d'asile, ce qui garantit à son tour l'effectivité du droit d'asile prévu à l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux<sup>5</sup>. Or, force est de constater que la législation lituanienne en question ne garantit pas qu'un demandeur puisse effectivement bénéficier de ce droit. Même si cette législation prévoit un pouvoir discrétionnaire au bénéfice de l'autorité responsable d'accepter une demande d'asile en raison de la vulnérabilité du demandeur ou d'autres circonstances exceptionnelles, celle-ci ne respecte pas pour autant la règle, ancrée à l'article 7, paragraphe (1), de cette directive, selon laquelle toute personne majeure jouissant de la capacité juridique a le droit de présenter une telle demande en son nom<sup>6</sup>. Enfin, le gouvernement lituanien a invoqué l'article 72 TFUE pour justifier les limitations relatives à la présentation des demandes de protection internationale. Cet article prévoit pour l'essentiel que les États membres ont des responsabilités spécifiques pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Il est de jurisprudence constante que lesdits motifs ne constituent pas une réserve générale permettant de rendre le droit de l'Union inapplicable<sup>7</sup>. Par ailleurs, la dérogation prévue à l'article 72 TFUE étant stricte, le gouvernement lituanien n'a pas expliqué en quoi la mesure en question, à savoir la privation des demandeurs d'asile en séjour irrégulier de présenter une demande de protection internationale serait efficace pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

La seconde question porte sur la conformité au droit de l'Union d'une législation lituanienne, selon laquelle un demandeur d'asile peut être placé en rétention au seul motif qu'il séjourne de manière irrégulière sur le territoire lituanien.

Tout d'abord, l'article 8, paragraphe 3, de la directive « retour » prévoit, à titre exhaustif, les motifs de rétention parmi lesquels ne figure pas la circonstance selon laquelle un demandeur d'asile séjourne de manière irrégulière sur le territoire de l'État membre en question<sup>8</sup>. Néanmoins, en vertu de l'article 8, paragraphe 3, sous e), de cette directive, le placement en rétention est possible pour les motifs d'ordre public, à savoir lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige. Se pose ainsi la question de savoir si les circonstances de l'espèce relèvent de ce cas précis. Il découle d'une jurisprudence constante que la menace à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne saurait justifier, au regard de l'exigence de nécessité, le placement en rétention d'un demandeur qu'à la condition que son comportement individuel représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société ou la sécurité intérieure ou extérieure de l'État membre concerné<sup>9</sup>. Dans le sillage de cette jurisprudence, la Cour de justice a également précisé que le caractère irrégulier du séjour d'un demandeur d'asile ne saurait être regardé comme démontrant, en soi, l'existence d'une telle menace<sup>10</sup>. Dit autrement, pour justifier le

<sup>3</sup> 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 (refonte) (JO 2013, L 180, p. 60).

<sup>4</sup> Arrêt C-72/22 PPU, point 62.

<sup>5</sup> Arrêt C-72/22 PPU, points 60 et 62.

<sup>6</sup> Arrêt C-72/22 PPU, points 66 et 67.

<sup>7</sup> Arrêt du 17 décembre 2020, [Commission/Hongrie \(Accueil des demandeurs de protection internationale\)](#), C-808/18, EU:C:2020:1029, point 214.

<sup>8</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2008, L 348, p. 98).

<sup>9</sup> C-72/22 PPU, point 89.

<sup>10</sup> C-72/22 PPU, point 90.

placement en rétention d'un demandeur d'asile en séjour irrégulier, l'autorité compétente doit démontrer que le comportement individuel de ce demandeur représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société ou la sécurité intérieure de Lituanie.

## **B Sous réserve de certaines conditions, une demande de protection internationale peut être rejetée comme irrecevable au motif que le demandeur a déjà obtenu le statut de réfugié dans un autre État membre**

Arrêt du 22 février 2022, [Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides \(Unité familiale – Protection déjà accordée\)](#), C-483/20, EU:C:2022:103

Dans quelle mesure les autorités nationales peuvent-elles exercer la faculté de rejeter une demande de protection internationale comme irrecevable au motif que le demandeur a déjà obtenu le statut de réfugié dans un autre État membre et que celui-ci invoque l'unité familiale ? C'était la question centrale dans cette affaire de grande chambre de la Cour de justice.

Le requérant a obtenu le statut de réfugié en Autriche, puis a quitté cet État membre pour rejoindre ses deux filles en Belgique qui ont obtenu le statut conféré par la protection subsidiaire, et dont l'une était mineure. Ce requérant a introduit une demande de protection internationale en Belgique qui a été rejetée comme étant irrecevable au motif qu'il a déjà obtenu le statut de réfugié en Autriche. Il a ensuite introduit un recours à l'encontre de cette décision et a invoqué les principes de l'unité familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant. En effet, même s'il a obtenu le statut de réfugié en Autriche, il ne dispose pas de droit au séjour en Belgique, et est ainsi privé de la possibilité d'y vivre avec son enfant mineur. Conformément à l'article 33, paragraphe 2, sous a), de la directive « procédures », une demande de protection internationale peut être considérée comme étant irrecevable notamment lorsqu'une protection internationale a été accordée par un autre État membre.

Ayant eu des doutes concernant l'interprétation du droit de l'Union, le Conseil d'État belge a déféré à la Cour de justice trois questions préjudiciales pour savoir si ladite disposition de la directive « procédures », lue en combinaison avec les articles 7 et 24 de la Charte<sup>11</sup>, s'oppose à la faculté de rejeter une demande de protection internationale comme étant irrecevable dans un contexte factuel tel que décrit.

Tout d'abord, la Cour de justice a souligné le caractère exhaustif des situations dans lesquelles un État membre peut considérer une demande comme étant irrecevable<sup>12</sup>. Se pose cependant la question de savoir s'il existe des situations exceptionnelles dans lesquelles l'unité familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant justifieraient une solution différente. Dans ce contexte, la Cour de justice a réitéré sa jurisprudence désormais constante, selon laquelle, les États membres ne peuvent pas exercer la faculté de rejeter une demande comme étant irrecevable lorsqu'il existe des défaillances systémiques ou généralisées dans l'État membre ayant octroyé le statut de réfugié et eu égard à ces défaillances, il existe des motifs sérieux et avérés de croire que le requérant courra un risque de bénéficier un traitement prohibé par l'article 4 de la Charte<sup>13</sup>. Dit autrement, en cas de risque de violation de droits absous dans l'État membre ayant octroyé le statut de réfugié, l'État membre dans lequel l'examen de la demande est pendant ne peut pas exercer ladite faculté. Qu'en est-il du risque de violation des

<sup>11</sup> Il convient de préciser que l'article 7 de la Charte prévoit le respect de la vie privée et familiale, tandis que l'article 24 de celle-ci énonce les droits de l'enfant.

<sup>12</sup> Arrêt C-483/20, point 23.

<sup>13</sup> Arrêt C-483/20, point 31. Rappelons que l'article 4 de la Charte prévoit l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

droits fondamentaux qui peuvent faire l'objet de restrictions ? La Cour de justice a relevé à cet égard que les droits garantis aux articles 7 et 24 de la Charte n'ont pas un caractère absolu et peuvent faire l'objet de restrictions, solution pleinement compatible avec le principe de confiance mutuelle<sup>14</sup>.

Par ailleurs, la juridiction de renvoi a invoqué l'article 23 de la directive « qualification », intitulé « Maintien de l'unité familiale ». Cet article prévoit, à son paragraphe 2, que les États membres veillent à ce que les membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale qui, individuellement, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir cette protection puissent prétendre à certains avantages, dont notamment le droit de séjour, dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique personnel du membre de la famille<sup>15</sup>. La Cour de justice a précisé que l'octroi du droit au séjour requiert la réunion de trois conditions, qui ont trait à la qualité de membre de famille, au fait de ne pas remplir, individuellement, les conditions nécessaires pour obtenir la protection internationale et à la compatibilité avec le statut juridique personnel du membre de la famille intéressé<sup>16</sup>. En l'occurrence, la première condition liée à la qualité de membre de famille semble être remplie. En ce qui concerne la seconde condition, dès lors que la demande de protection internationale d'un requérant a été rejetée dans l'État membre A au motif qu'il a obtenu le statut de réfugié dans l'État membre B, il ne remplit pas individuellement les conditions pour obtenir une telle protection dans l'État membre A. Mais il pourrait bénéficier dans cet État desdits avantages. Enfin, la réserve ancrée à l'article 2, paragraphe 2, de la directive « qualification », et notamment la troisième condition a déjà fait l'objet d'interprétation dans une affaire similaire<sup>17</sup>. Concrètement, il convient de vérifier si le membre de la famille d'un bénéficiaire de la protection internationale n'a pas droit dans l'État membre ayant accordé à cette protection à un meilleur traitement que celui résultant desdits avantages<sup>18</sup>. Or, tel ne semble pas être le cas en l'occurrence puisque le requérant qui est bénéficiaire de la protection internationale n'aurait pas droit à un meilleur traitement lié à son statut de réfugié que celui résultant de ces avantages en Belgique.

## II Garanties relatives à l'accès à la procédure « Dublin »

### A Responsabilité pour l'examen d'une demande de protection internationale introduite par un enfant de réfugiés qui né hors de l'État d'accueil

Arrêt du 1<sup>er</sup> août 2022, [Bundesrepublik Deutschland \(Enfant de réfugiés, né hors de l'État d'accueil\)](#), C-720/20, EU:C:2022:603

La requérante, ressortissante russe, est née en Allemagne, alors que ses parents, frères et sœurs ont obtenu le statut de réfugié en Pologne. Ces derniers ont fait l'objet d'une procédure en reprise en charge en Allemagne en vue de leur transfert vers la Pologne. À cette époque, la requérante n'était pas encore née. Elle a introduit une demande de protection internationale en

<sup>14</sup> Arrêt C-483/20, points 36 et 37.

<sup>15</sup> A savoir titre de séjour, documents de voyage, accès à l'emploi, accès à l'éducation, accès aux procédures de reconnaissance des qualifications, protection sociale, soins de santé, accès au logement, liberté de circulation à l'intérieur de l'État membre, accès aux dispositifs de l'intégration et rapatriement. Article 23, paragraphe 2, de la directive « qualification ».

<sup>16</sup> Arrêt C-483/20, point 19.

<sup>17</sup> Arrêt du 9 novembre 2021, [Bundesrepublik Deutschland \(Maintien de l'unité familiale\)](#) (C-91/20, EU:C:2021:898).

<sup>18</sup> Arrêt C-483/20, point 43.

Allemagne. Cette demande a été rejetée comme étant irrecevable sur le fondement d'une disposition spécifique de la loi allemande relative au droit d'asile, lue en combinaison avec l'article 20, paragraphe 3, seconde phrase, du règlement Dublin III<sup>19</sup>. Conformément à cette disposition, la situation du mineur qui accompagne le demandeur et répond à la définition de membre de la famille relève de la responsabilité de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale dudit membre de la famille, même si le mineur n'est pas à titre individuel un demandeur, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur. Le même traitement est appliqué aux enfants nés après l'arrivée du demandeur sur le territoire des États membres, sans qu'il soit nécessaire d'entamer pour eux une nouvelle procédure de prise en charge<sup>20</sup>. La requérante a contesté ladite décision de rejet au motif que, aucune procédure de détermination de l'État membre responsable n'a été entamée à son égard. Plusieurs questions d'interprétation ont été soulevées par la juridiction de renvoi.

Premièrement, se posait la question de l'applicabilité de l'article 20, paragraphe 3, seconde phrase, du règlement Dublin III au cadre factuel précité. En examinant le libellé de cette disposition, la Cour de justice a relevé que celle-ci presuppose que les membres de la famille de mineur soient encore « demandeurs », donc ladite disposition est inapplicable au cadre factuel de l'espèce<sup>21</sup>. Qui plus est, l'applicabilité de l'article 20, paragraphe 3, seconde phrase, du règlement Dublin III au cas d'espèce priverait le mineur des mécanismes de Dublin, et notamment de la procédure de prise en charge. Ceci signifie que le requérant pourrait faire l'objet d'une décision de transfert sans qu'une procédure de prise en charge soit entamée à son égard<sup>22</sup>. Or, l'applicabilité de cette disposition presuppose qu'une procédure de prise en charge soit en cours, ce qui n'est manifestement pas le cas, les membres de la famille ayant déjà obtenu le statut de réfugié. Enfin, une telle applicabilité aurait pour conséquence, d'une part, de contourner le délai de 3 mois prévu à l'article 21, paragraphe 1, première phrase, du règlement Dublin III pour requérir l'État membre responsable aux fins de prise en charge du requérant. D'autre part, l'État membre potentiellement responsable serait confronté à une décision de transfert en dehors de toute procédure de prise en charge et ne serait pas en mesure de reconnaître sa propre responsabilité<sup>23</sup>.

Tant l'avocat général Richard de la Tour<sup>24</sup>, que la Cour de justice ont souligné la pertinence de l'article 9 du règlement Dublin III au cas d'espèce. En vertu de cette disposition, si un membre de la famille du demandeur a été admis à résider en tant que bénéficiaire d'une protection internationale dans un État membre, cet État membre est responsable de l'examen de la demande du mineur, à condition que les intéressés en aient exprimé le souhait par écrit. Et même lorsqu'il n'existe pas un tel souhait par écrit, la détermination de l'État membre responsable s'effectue selon l'ordre des critères énumérés dans ce règlement. Il s'ensuit que

<sup>19</sup> 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 (refonte) (JO 2013, L 180, p. 31).

<sup>20</sup> Article 20, paragraphe 3, du règlement Dublin III.

<sup>21</sup> Arrêt C-720/20, point 32. Par ailleurs, la Cour a écarté l'argument selon lequel la même disposition pourrait s'appliquer par analogie, en soulignant que la situation d'un mineur dont les membres de la famille sont des demandeurs de protection internationale et celle d'un mineur dont les membres de la famille sont déjà bénéficiaires d'une telle protection ne sont pas comparables, en attirant l'attention sur le statut juridique différent que revêt la catégorie d'un demandeur et d'un bénéficiaire de protection internationale (arrêt C-720/20, point 34).

<sup>22</sup> Arrêt C-720/20, point 37.

<sup>23</sup> Arrêt C-720/20, point 38.

<sup>24</sup> Conclusions de l'avocat général Richard de la Tour dans l'affaire [Bundesrepublik Deutschland \(Enfant de réfugiés, né hors de l'État d'accueil\)](#), C-720/20, EU:C:2022:219.

l'article 20, paragraphe 3, seconde phrase, du règlement Dublin III est inapplicable au cadre factuel précédemment décrit.

Deuxièmement, la juridiction de renvoi a émis des doutes concernant l'interprétation de l'article 33, paragraphe 2, sous a), de la directive « procédures ». En vertu de cette disposition, les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme étant irrecevable notamment lorsqu'une protection internationale a été accordée par un autre État membre. Plus concrètement, la juridiction de renvoi souhaitait savoir si cette disposition permet de rejeter la demande du mineur en étant irrecevable lorsque ses parents bénéficient déjà de la protection internationale, mais pas lui-même.

Certes, les motifs figurant à l'article 33, paragraphe 2, de cette directive sont exhaustifs<sup>25</sup>. En outre, et logiquement, le champ d'application personnel de l'article 33, paragraphe 2, sous a), de ladite directive ne saurait s'étendre à un demandeur qui n'est pas lui-même encore bénéficiaire d'une protection internationale<sup>26</sup>.

## **B Une décision de rejet d'une requête aux fins de prise en charge d'un mineur peut faire l'objet d'un recours juridictionnel**

Arrêt du 1er août 2022, [Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid \(Refus de prise en charge d'un mineur égyptien non accompagné\)](#), C-19/21, EU:C:2022:605

La question de la portée du recours juridictionnel contre les décisions de transfert a déjà fait l'objet d'une abondante jurisprudence. Néanmoins, la Cour de justice n'a jamais tranché la question de savoir si un tel recours est également disponible à l'encontre d'une décision de rejet d'une requête aux fins de prise en charge. Le présent arrêt fournit d'importantes clarifications à cet égard.

Un ressortissant égyptien a présenté une demande de protection internationale auprès des autorités grecques. Lors de la présentation de cette demande, le requérant était mineur. Il a exprimé son souhait d'être réuni avec son oncle, de nationalité égyptienne, qui séjournait régulièrement sur le territoire néerlandais. Conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement Dublin III, si le demandeur est un mineur non accompagné dont un proche se trouve légalement dans un autre État membre et s'il est établi, sur la base d'un examen individuel, que ce proche peut s'occuper de lui, cet État membre est responsable, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur<sup>27</sup>. C'est sur ce fondement que les autorités grecques ont adressé une requête de prise en charge du requérant à leurs homologues néerlandais. Cette requête a été rejetée au motif que le lien de parenté entre le requérant et son oncle ne pouvait pas être établi. Le requérant a donc contesté cette décision de rejet d'une requête aux fins de prise en charge.

Se pose ainsi la question de savoir si une telle décision peut faire l'objet d'un recours juridictionnel au sens de l'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III, lu en combinaison avec l'article 47 de la Charte.

Tout d'abord, en vertu de l'article 27, paragraphe 1, de ce règlement, le requérant dispose d'un 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<sup>28</sup>. Selon la Cour

<sup>25</sup> Arrêt du 22 février 2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unité familiale – Protection déjà accordée), [C-483/20, EU:C:2022:103](#), point 23.

<sup>26</sup> Arrêt C-720/20, point 52.

<sup>27</sup> Article 8, paragraphe 2, du règlement Dublin III.

<sup>28</sup> Article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III.

de justice, et en effectuant une interprétation littérale, le libellé de cette disposition n'exclut pas que le droit au recours effectif concerne non seulement la décision de transfert, mais aussi la décision de rejet d'une requête aux fins de prise en charge. Par ailleurs, une telle interprétation répond à la nécessité de respecter les droits fondamentaux des demandeurs d'asile, et notamment le droit au respect de la vie privée et familiale prévu à l'article 7 de la Charte, ainsi que le droit de l'enfant énoncé à l'article 24 de la Charte.

En ce qui concerne la portée d'un tel recours, en vertu du considérant (19) du règlement Dublin III, un recours effectif contre de telles décisions devrait porter à la fois sur l'examen de l'application de ce règlement et sur l'examen de la situation en fait et en droit dans l'État membre vers lequel le demandeur est transféré<sup>29</sup>. À cet égard, la Cour de justice a souligné que la protection juridictionnelle du requérant ne saurait varier en fonction de la procédure dans laquelle il invoque l'application erronée des critères dudit règlement, que cette procédure aboutisse à une décision de transfert ou une décision de rejet d'une requête aux fins de prise en charge<sup>30</sup>. En outre, la Cour attire l'attention sur le fait que si le requérant s'était rendu au Pays Bas et y avait sollicité l'asile, une décision de transfert aurait été adoptée à son égard et il aurait eu la possibilité de contester celle-ci devant une juridiction et d'invoquer l'application erronée des critères de responsabilité<sup>31</sup>. Dit autrement, si l'introduction d'un recours contre une décision de rejet d'une requête aux fins de prise en charge n'était pas possible, le requérant serait pénalisé en l'occurrence. En effet, il a respecté à la lettre les dispositions et les objectifs principaux du règlement Dublin III en demeurant en Grèce. Dès lors, la Cour de justice a reconnu la possibilité d'introduire un recours juridictionnel à l'encontre d'une décision de rejet d'une requête aux fins de prise en charge. Par ailleurs, une telle interprétation est également conforme aux droits fondamentaux, et en particulier à l'intérêt supérieur de l'enfant qui consiste en l'occurrence, à réunir le requérant avec son proche<sup>32</sup>. Partant, la Cour de justice a conclu qu'un demandeur qui est un mineur non accompagné, doit pouvoir se prévaloir en justice des droits découlant de l'article 7 et de l'article 24, paragraphe 2, de la Charte et de l'article 8, paragraphe, 2, du règlement Dublin III pour contester, en droit et en fait, une décision de rejet d'une requête aux fins de prise en charge<sup>33</sup>.

## C La suspension de la décision de transfert à cause de la pandémie n'interrompt pas le délai de transfert

Arrêt du 22 septembre 2022, [Bundesrepublik Deutschland \(Suspension administrative de la décision de transfert\)](#), C-245/21 et C-248/21, EU:C:2022:709

La suspension de la décision de transfert à cause de la pandémie de COVID-19 a-t-elle un effet interruptif sur le délai de transfert et ainsi sur le transfert de responsabilité ? L'apport des présentes affaires est important, compte tenu du nombre important de demandeurs d'asile se trouvant dans une situation analogue.

Dans ces affaires jointes, certains éléments factuels communs peuvent être décelés. En effet, une procédure de prise en charge et de reprise en charge a été entamée, à la suite de laquelle une décision de transfert a été adoptée. Un recours a été introduit dans les deux cas à l'encontre cette décision qui a ensuite été rejeté. Dans les deux affaires, l'exécution des décisions de transfert a été suspendue jusqu'à nouvel ordre, compte tenu de la crise sanitaire qui a rendu

<sup>29</sup> Considérant (19) du règlement Dublin III.

<sup>30</sup> Arrêt C-19/21, point 41.

<sup>31</sup> Arrêt C-19/21, points 43 et 44.

<sup>32</sup> Arrêt C-19/21, point 47.

<sup>33</sup> Arrêt C-19/21, point 49.

matériellement impossible une telle exécution. Enfin, dans les deux cas, un tribunal administratif a annulé les décisions de transfert au motif que la responsabilité a été entretemps transférée à l'Allemagne, en raison de l'écoulement du délai de transfert. En vertu de l'article 29, paragraphe 1, du règlement Dublin III, le délai de transfert est de 6 mois, et conformément au paragraphe 2, de cet article, si le transfert n'est pas exécuté dans ce délai de 6 mois, l'État membre responsable est libéré de son obligation de prendre en charge ou de reprendre en charge le requérant et la responsabilité serait transférée à l'État membre requérant. Par ailleurs, une autre disposition pertinente dont l'interprétation est demandée par la juridiction de renvoi est l'article 27, paragraphe 4, de ce règlement, en vertu duquel les États membres peuvent prévoir que les autorités compétentes peuvent décider d'office de suspendre l'exécution de la décision de transfert en attendant notamment l'issue du recours. Il ressort de la lecture combinée de ces deux dispositions que le délai de transfert court, en l'occurrence, à partir de la décision définitive sur le recours introduit contre la décision de transfert.

Ainsi, la question qui se pose ici est celle de savoir si le délai de transfert de 6 mois est interrompu par la suspension de l'exécution d'une décision de transfert au motif qu'une telle exécution est matériellement impossible en raison de la pandémie.

Tout d'abord, la Cour de justice s'est penchée sur l'interprétation de l'article 27, paragraphe 4, du règlement Dublin III et a accordé une importance fondamentale aux objectifs de ce règlement : effectuer le transfert aussi rapidement possible tout en protégeant les droits fondamentaux des requérants. Or, adopter une interprétation selon laquelle la suspension de l'exécution d'une décision de transfert serait justifiée pour un motif dénué de tout lien avec la protection juridictionnelle des requérants risquerait de priver de toute effectivité le délai de transfert et de modifier la répartition des responsabilités entre les États membres<sup>34</sup>. Dès lors, une telle suspension est uniquement possible lorsque les requérants doivent, dans l'intérêt de garantir leur protection juridictionnelle, être autorisés à rester sur le territoire de l'État membre en question, jusqu'à l'adoption d'une décision définitive sur le recours introduit à l'encontre de la décision de transfert<sup>35</sup>. Or, force est de constater que la suspension du transfert en raison d'une impossibilité matérielle, dans ce cas, la pandémie, ne constitue pas de lien direct avec la protection juridictionnelle des requérants. Il s'ensuit que le délai de transfert de 6 mois n'est pas interrompu par la suspension de l'exécution d'une décision de transfert au motif qu'une telle exécution est matériellement impossible en raison de la pandémie COVID-19.

### **III Le placement dans un service psychiatrique ne constitue pas un emprisonnement**

Arrêt du 31 mars 2022, [Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e.a. \(Placement d'un demandeur d'asile dans un hôpital psychiatrique\)](#), C-231/21, EU:C:2022:237

Le placement d'un demandeur d'asile dans un service psychiatrique hospitalier constitue-t-il un « emprisonnement » dans le système du règlement Dublin III ? C'est là le sens de la présente affaire.

Le requérant, ressortissant marocain, a introduit une demande d'asile en Autriche. Il s'est avéré cependant que l'Italie était l'État membre responsable de l'examen de sa demande. Même si les autorités autrichiennes ont adopté une décision de transfert à son égard, le transfert n'a finalement pas eu lieu, étant donné que le requérant a été placé dans un service psychiatrique

<sup>34</sup> Arrêt C-245/21 et C-248/21, point 59.

<sup>35</sup> Arrêt C-245/21 et C-248/21, point 61.

hospitalier à Vienne, au motif qu'il constituait une menace grave et substantielle pour lui-même et pour autrui, en raison de sa maladie mentale<sup>36</sup>. C'est ainsi que les autorités autrichiennes ont informé leurs homologues italiens du fait que le délai de transfert a été porté à 12 mois. En effet, conformément à l'article 29, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement Dublin III, le délai de transfert, qui est de 6 mois, peut être porté à un an au maximum s'il n'a pas pu être procédé au transfert notamment en raison d'un emprisonnement de la personne en question. Par la suite, le requérant a été transféré en Italie où il a obtenu le statut de réfugié. Il a introduit un recours à l'encontre de la décision de transfert au motif que le transfert a eu lieu après l'expiration du délai de 6 mois. Or, l'enjeu de cette affaire est très important car la prolongation du délai de transfert serait uniquement valable, dès lors que le placement dans un service psychiatrique pourrait être considéré comme un emprisonnement. Si tel était le cas, la responsabilité ne serait pas transférée à l'Italie en l'occurrence.

La Cour de justice a été amenée à interpréter la notion d'« emprisonnement », dont le contenu diffère dans certaines versions linguistiques de l'article 29, paragraphe 2, seconde phrase, du règlement Dublin III. En premier lieu, le libellé de cette disposition milite en faveur d'une interprétation stricte de cette notion. En effet, dans son acception habituelle, l'emprisonnement est ordonné lorsqu'une personne a été condamnée, dans le cadre d'une procédure pénale, à une peine privative de liberté pour avoir commis une infraction pénale ou que celle-ci a été placée dans une détention provisoire puisqu'elle est soupçonnée d'avoir commis une telle infraction<sup>37</sup>. Or, tel n'est manifestement pas le cas en l'occurrence.

En second lieu, une telle interprétation restrictive est également conforme au contexte dans lequel ladite disposition s'inscrit. En effet, la prolongation du délai de transfert de 6 mois étant exceptionnelle, il serait contraire à cette logique que la notion d'emprisonnement couvre toutes les mesures privatives de liberté, y compris le placement dans un service psychiatrique. Enfin, ladite interprétation répond également à l'objectif de célérité ancré dans ce règlement en ce que les autorités compétentes peuvent facilement vérifier les motifs pour lesquels une personne a fait l'objet d'une mesure privative de liberté. Ceci signifie que, dès lors qu'une personne a été privée de sa liberté en ayant été placée dans un service psychiatrique sans avoir commis une infraction ou en étant soupçonnée, une telle mesure ne constitue pas un emprisonnement.

#### **IV L'autorité judiciaire doit relever d'office l'éventuel non-respect d'une condition de légalité de la rétention**

Arrêt du 8 novembre 2022, [Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid \(Examen d'office de la rétention\)](#), C-704/20 et C-39/21, EU:C:2022:858

Dans ces affaires jointes, la question commune principale des juridictions de renvoi a porté sur l'étendue du contrôle judiciaire du respect des conditions de légalité de la rétention, que celle-ci soit ordonnée sur le fondement de la directive « accueil »<sup>38</sup>, de la directive « retour » ou du

<sup>36</sup> Arrêt C-231/21, point 26.

<sup>37</sup> Arrêt C-231/21, point 49. La Cour de justice attire également l'attention sur la distinction entre, d'une part, un placement dans un service psychiatrique, tel que celui en cause, et, d'autre part, un internement psychiatrique ordonné au motif que la personne en question a commis une infraction pénale pour laquelle elle ne peut pas être tenue pénalement responsable en raison d'une maladie mentale dont elle souffrait à l'époque de la commission de cette infraction (point 52).

<sup>38</sup> 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).

règlement Dublin III. Plus concrètement, il s'agit de savoir si cette autorité doit relever d'office le non-respect de l'une des conditions de légalité de la rétention qui n'a pas été invoquée par la personne placée en rétention.

La Cour de justice, réunie en grande chambre, a rassemblé les points communs des normes générales relatives à la rétention et à la protection juridictionnelle effective disséminées dans les trois instruments juridiques précédemment invoqués. S'agissant des normes communes procédurales, celles-ci impliquent, dans ces trois instruments juridiques, un réexamen ou contrôle périodique « à intervalles raisonnables » quant au maintien d'une personne en rétention et l'autorité compétente est tenue d'effectuer un tel contrôle d'office, nonobstant le fait que la personne en question ne l'a pas demandé<sup>39</sup>. La finalité des normes communes de fond et procédurales est d'assurer qu'il existe un régime qui permet à l'autorité compétente de libérer la personne en question dès qu'il apparaît que sa rétention n'est pas, ou plus, légale<sup>40</sup>. C'est pour atteindre cette finalité que l'autorité judiciaire en question doit prendre en compte tous les éléments pertinents, notamment factuels qui sont portés à la connaissance, et complétés ou éclairés dans le cadre des mesures procédurales adoptées, même si la personne en question ne les a pas invoqués<sup>41</sup>. Une telle interprétation permet de garantir l'application uniforme et efficace du droit de l'Union, compte tenu en particulier des États membres dans lesquels les décisions de placement en rétention sont prises par les autorités administratives.

Enfin, la Cour de justice a souligné un point important. Il est de jurisprudence constante que le droit de l'Union n'impose pas aux juridictions nationales de soulever d'office des moyens tirés de la méconnaissance du droit de l'Union lorsque l'examen de ceux-ci les obligerait à outrepasser les limites du litige<sup>42</sup>. À cet égard, la Cour a opéré une distinction entre, d'une part, un contentieux administratif, en tant que tel, dans lequel la délimitation du litige appartient aux parties, et, d'autre part, un contentieux relatif au placement en rétention et au maintien d'une mesure de rétention, dont le régime est strictement encadré par le législateur de l'Union<sup>43</sup>. La Cour a ainsi conclu que l'autorité judiciaire doit relever d'office, sur la base de l'ensemble des éléments dont elle dispose, l'éventuel non-respect d'une condition de légalité de la rétention d'un ressortissant de pays tiers qui n'a pas été invoquée par celui-ci devant elle.

## V Appréciation de la cessation de la protection ou de l'assistance de l'UNWRA

Arrêt du 3 mars 2022, [Secretary of State for the Home Department \(Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne\)](#), C-349/20, EU:C:2022:151

Dans cette affaire, qui s'inscrit dans le prolongement, notamment, de l'arrêt [El Kott](#)<sup>44</sup>, la Cour de justice a été amenée à apporter d'importantes clarifications d'ordre procédural sur l'appréciation de la cessation de protection garantie par l'UNWRA.

En ce qui concerne le contexte factuel, les requérants, père, mère et leurs cinq enfants sont des apatrides d'origine palestinienne, dont un enfant mineur est gravement handicapé. Ils ont quitté le camp de réfugiés appartenant à la zone d'opération d'UNWRA auprès duquel ils étaient enregistrés. À leur arrivée au Royaume-Uni, ils ont introduit une demande de protection internationale sur le fondement d'une clause de cessation figurant dans l'article 1<sup>er</sup>, section D, de la Convention de Genève, repris par l'article 12, paragraphe 1, sous a), de l'ancienne

<sup>39</sup> Arrêt C-704/20 et C-39/21, point 85.

<sup>40</sup> Arrêt C-704/20 et C-39/21, point 87.

<sup>41</sup> Arrêt C-704/20 et C-39/21, point 88.

<sup>42</sup> Arrêt du 7 septembre 2021, [Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras](#), C-927/19, EU:C:2021:700, point 145.

<sup>43</sup> Arrêt C-704/20 et C-39/21, point 92.

<sup>44</sup> Arrêt du 19 décembre 2012, [Abed El Karem El Kott e.a.](#), C-364/11, EU:C:2012:826.

directive « qualification »<sup>45</sup>, applicable au Royaume-Uni<sup>46</sup>. En vertu de cette dernière disposition, tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié notamment lorsque la protection ou l'assistance accordée par l'UNWRA cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'assemblée générale des Nations unies et dans ces cas, ces personnes pourront *ipso facto* se prévaloir de cette directive<sup>47</sup>. Les requérants soulignent que l'enfant gravement handicapé n'a eu accès ni à une éducation ni aux soins de santé adaptés à ses besoins dans le camp de réfugiés et a ainsi subi une discrimination fondée sur le handicap. Cette discrimination aurait constitué une raison pour la famille de quitter la zone d'opération de l'UNWRA. Le défendeur conteste le fait que la protection ou l'assistance de l'UNWRA a cessé à l'égard de l'enfant handicapé. La juridiction de renvoi a posé cinq questions préjudiciales qui touchent pour l'essentiel à l'appréciation incomptant aux autorités nationales compétentes, afin de déterminer si la protection ou l'assistance de l'UNWRA a effectivement cessé.

La première question posée par la juridiction de renvoi est d'ordre procédural et consiste à savoir quel moment est déterminant pour évaluer si une telle protection ou assistance a cessé : le moment du départ de la personne concernée du camp de réfugié ou bien le moment où les autorités nationales compétentes examinent la demande de protection internationale.

Certes, le libellé de l'article 12, sous a), de cette directive ne précise pas le moment déterminant à cet égard. En tout état de cause, et afin qu'un réfugié puisse invoquer les bénéfices de ladite directive, la protection ou l'assistance de l'UNWRA doit effectivement avoir cessé. La Cour de justice a déjà jugé dans l'affaire [Bundesrepublik Deutschland \(Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne\)](#) que les autorités compétentes doivent prendre en considération tous les éléments pertinents de la situation en cause pour savoir si le requérant, au moment de son départ de la zone d'opération de l'UNRWA, avait de la possibilité concrète de bénéficier de la protection ou de l'assistance de cet organisme<sup>48</sup>. En outre, ces autorités doivent également prendre en compte tous les éléments nouveaux au moment où elles prennent leurs décisions. Or, ce raisonnement implique un examen *en nunc* de toutes les circonstances pertinentes. Dit autrement, les autorités compétentes doivent vérifier non seulement toutes les circonstances justifiant le départ de la personne concernée de la zone d'opération de l'UNWRA, mais aussi la question de savoir si cette personne serait empêchée de bénéficier d'une protection ou d'une assistance de cet organisme pour les motifs indépendants de sa volonté et de son contrôle<sup>49</sup>.

La deuxième question est également de nature procédurale et concerne la charge de la preuve s'agissant de la possibilité pour le réfugié de retourner à la zone d'opération de l'UNWRA. Dit autrement, appartient-il à l'État membre d'établir que le réfugié est en mesure

<sup>45</sup> Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO 2004, L 304, p. 12).

<sup>46</sup> Cet État a en effet décidé de ne pas participer à l'application de la directive « qualification », à savoir de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte) (JO 2011, L 337, p. 9).

<sup>47</sup> Article 12, paragraphe 1, sous a), de l'ancienne directive « qualification ».

<sup>48</sup> Arrêt du 13 janvier 2021, [Bundesrepublik Deutschland \(Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne\)](#), C-507/19, EU:C:2021:3, point 59.

<sup>49</sup> Arrêt C-349/20, point 57.

d'y retourner ? Conformément à l'article 4, paragraphe 1, de l'ancienne directive « qualification », il incombe au demandeur d'asile de présenter tous les éléments pertinents permettant de justifier le bien-fondé de sa demande (première étape de l'examen d'une demande de protection internationale). Par ailleurs, l'évaluation de ces éléments relève de la responsabilité des autorités administratives compétentes (seconde étape). La question posée s'inscrit ainsi dans la phase de la première étape. La Cour a déjà jugé s'agissant de cette étape que ces autorités doivent, le cas échéant, déterminer et compléter lesdits éléments, puisque celles-ci sont souvent mieux placées pour avoir accès à certains types de documents<sup>50</sup>. La Cour de justice en a déduit que, s'il incombe aux demandeurs d'apporter la preuve qu'ils ont bénéficié d'une protection ou d'une assistance de l'UNWRA, que celle-ci a cessé et qu'ils étaient contraints de quitter ladite zone d'opération pour des motifs échappant à leur contrôle et indépendants de leur volonté, il incombe ensuite aux autorités de prouver que les circonstances ont entretemps changé et que ces demandeurs peuvent désormais bénéficier de nouveau d'une telle protection<sup>51</sup>.

Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande en substance si des éléments subjectifs, tels que l'intention de l'UNWRA ou de l'État sur le territoire duquel l'UNRWA opère, constituent un motif pertinent pour évaluer si une protection ou une assistance de l'UNRWA a cessé<sup>52</sup>.

La Cour de justice a souligné que retenir une telle interprétation réduirait la portée de l'article 12, paragraphe 1, sous a), de l'ancienne directive « qualification », tout en soulignant que, dès lors que ces éléments s'avèrent fondés, cette circonstance revêt une importance particulière.

La quatrième et dernière question apparaît intéressante : pour apprécier la cessation de la protection ou de l'assistance de l'UNWRA, convient-il de tenir compte de l'assistance fournie par les acteurs de la société civile dans la zone d'opération de cet organe ?

La Cour de justice souligne que, tant la Convention de Genève que l'ancienne directive « qualification » est univoque sur le fait que ladite protection ou assurance doit être assurée par l'UNWRA et qu'il convient ainsi d'opérer une distinction claire et nette entre cet organe et les acteurs de la société civile. Néanmoins, la Cour a ajouté que, dans la pratique, il arrive souvent que l'UNWRA a recours à l'assistance fournie par certaines ONG. Ainsi, toute assistance fournie par des acteurs de la société civile devrait être prise en compte, à condition toutefois que l'UNWRA entretienne avec eux une relation formelle de coopération<sup>53</sup>. L'avocat général Hogan précise à cet égard qu'une telle relation existe lorsque par exemple une assistance a été confiée légalement à une ONG par l'État sur le territoire duquel se trouve la zone d'opération de l'UNWRA et que les réfugiés ont effectivement accès à une telle assistance<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Arrêt C-349/20, point 64.

<sup>51</sup> Arrêt C-349/20, point 65.

<sup>52</sup> Relèvent de tels éléments subjectifs par exemple le fait que l'UNWRA ou ledit État avait l'intention d'infliger un dommage ou de priver d'assistance au demandeur.

<sup>53</sup> Arrêt C-349/20, point 80.

<sup>54</sup> Conclusions de l'avocat général Hogan dans l'affaire [Secretary of State for the Home Department \(Statut de réfugié d'un apatride d'origine palestinienne\)](#) (C-349/20, EU:C:2021:826), points 83-85.