

Affaire C-921/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

16 décembre 2019

Jurisdiction de renvoi :

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (tribunal de La Haye, siégeant à Bois-le-Duc, Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

16 décembre 2019

Demandeur :

LH

Défendeur :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité)

décision

RECHTBANK DEN HAAG (tribunal de La Haye, Pays-Bas ; ci-après le « rechtbank »)

siégeant à 's-Hertogenbosch (Bois-le-Duc)

[omissis]

décision du 16 décembre 2019, rendue par la meervoudige kamer [voor vreemdelingenzaken] (chambre collégiale des étrangers) dans l'affaire opposant

LH, né 1^{er} janvier 1986, de nationalité afghane, demandeur [omissis],

au

staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité), défendeur

[omissis]

Demande faite à la Cour de justice de l'Union européenne de répondre aux questions préjudicielles suivantes :

I. Est-il compatible avec l'article 40, paragraphe 2, de la directive [2013/32/UE]¹, lu conjointement avec l'article 4, paragraphe 2, de la directive [2011/95/UE]² et avec les articles 47 et 52 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, que l'autorité responsable de la détermination d'un État membre prévoit que des documents originaux ne peuvent jamais constituer des éléments ou faits nouveaux si l'authenticité de ces documents ne peut pas être établie ? Au cas où cela n'est pas compatible, cela fait-il alors encore une différence si, lors d'une demande ultérieure, le demandeur dépose des copies de documents ou des documents qui proviennent d'une source non vérifiable objectivement ?

II. L'article 40 de la directive [2013/32/UE], lu conjointement avec l'article 4, paragraphe 2, de la directive [2011/95/UE], doit-il être interprété en ce sens que, dans l'appréciation de documents et l'attribution d'une valeur probante à ceux-ci, l'autorité responsable de la détermination d'un État membre est autorisée à établir une distinction entre les documents qui sont produits lors d'une première demande et ceux qui sont produits lors d'une demande ultérieure ? Un État membre est-il autorisé, dans le cadre de la production de documents lors d'une demande ultérieure, à ne plus concrétiser davantage l'obligation de coopération si l'authenticité de ces documents ne peut pas être établie ? [Or. 2]

Le déroulement de la présente procédure

- 1 Par décision du 30 août 2019 (ci-après la « décision attaquée »), le défendeur a déclaré non recevable la demande de permis de séjour temporaire au titre de l'asile formée par le demandeur dans le cadre de la procédure d'asile prolongée, et ce au titre de l'article 30a, paragraphe 1, initio et sous d), de la Vreemdelingenwet 2000 (loi sur les étrangers de 2000 ; ci-après la « Vw 2000 »)³.

¹ DIRECTIVE 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 (ci-après la « directive procédure »).

² DIRECTIVE 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 (ci-après la « directive qualification »).

³ Article 30a de la Vw 2000 :

1. Une demande de permis de séjour temporaire au titre de l'asile visée à l'article 28 peut être déclarée irrecevable au sens de l'article 33 de la directive procédure si :

- 2 Le 4 septembre 2019, le demandeur a formé un recours contre la décision attaquée et il a demandé au juge des référés du rechtbank d'adopter une mesure provisoire. [omissis] Le 1^{er} novembre 2019, le défendeur a déposé un mémoire.
- 3 [omissis : déroulement de la procédure nationale]
- 4 [omissis : déroulement de la procédure nationale] Par décision du 11 novembre 2019, la demande de mesure provisoire a été accueillie et il a été ordonné de ne pas procéder à l'expulsion jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours. [omissis]

Le récit d'asile et l'appréciation dans la première procédure

- 5 Le demandeur est né le 1^{er} janvier 1986 et est de nationalité afghane. Il a travaillé environ trois ans et demi comme chauffeur pour l'ingénieur [omissis], le directeur de la Direction pour la reconstruction et le développement de la région rurale de la province de Faryab en Afghanistan. En automne de l'année 2015, le convoi dans lequel le demandeur roulait est tombé par deux fois dans une embuscade. La première fois, le convoi a été libéré par des agents de sécurité et, la seconde fois, le demandeur a dégagé la voiture, à toute vitesse, du convoi et s'est dirigé vers Golzad. Là, il s'est retrouvé dans une nouvelle embuscade mais a pu fuir une fois encore. Vingt-cinq jours plus tard, des talibans à moto ont tiré à nouveau sur la voiture du demandeur. Il a toutefois réussi à leur échapper. Par la suite, les talibans l'ont contacté deux ou trois fois par téléphone pour lui faire savoir qu'il devait leur livrer les ingénieurs et qu'il serait sinon décapité. Le demandeur est finalement allé chez un ami et lui a tout raconté. L'ami l'a aidé à quitter l'Afghanistan. Le demandeur a, en outre, des problèmes médicaux.
- 6 Lors de la première procédure d'asile, le défendeur a considéré que les déclarations du demandeur sur les activités qu'il a exercées pour [omissis : l'ingénieur précité] et sur les embuscades des talibans dans lesquelles il est tombé étaient crédibles. Le défendeur [Or. 3] n'a toutefois pas jugé crédibles les déclarations sur les menaces individuelles proférées par les Talibans.
- 7 Par décision du 8 juin 2017, au titre de l'article 31 de la Vw 2000, le défendeur a rejeté la demande susmentionnée du demandeur du 8 décembre 2015. Par décision du 6 février 2018 du rechtbank, le recours dirigé contre cette décision a été déclaré non fondé. Par décision du 23 mars 2018, le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas ; ci-après le « Raad van State »), Afdeling Bestuursrechtspraak (section du contentieux administratif), a confirmé la décision du rechtbank, de sorte que celle-ci est définitive.

[...]

d.l'étranger a introduit une demande ultérieure qu'il n'a fondée sur aucun élément ou fait nouveau ou qui n'a soulevé aucun élément ou fait nouveau pouvant être pertinent pour l'appréciation de la demande ;

[...]

Les points de vue des parties dans la présente procédure

8 Le 26 septembre 2018, le demandeur a introduit la présente demande d'asile (ultérieure)⁴. Dans cette procédure, le demandeur tente encore de rendre plausibles les menaces individuelles des talibans dont il a fait la déclaration dans la première procédure. Le demandeur a donc fondé la présente demande d'asile sur le même récit d'asile. Dans ce cadre, il a affirmé qu'il était entré en possession de nouveaux documents, parmi lesquels les documents originaux qu'il avait produits en copie dans la procédure précédente. Il s'agit des pièces suivantes :

- une déclaration du service d'incendie et les empreintes digitales de témoins ;
- une déclaration de l'employeur du demandeur ;
- une copie de son contrat de travail.

[omissis]

9 Le défendeur a déclaré la demande d'asile du demandeur irrecevable, parce qu'il n'était pas question d'éléments et faits nouveaux. En ce qui concerne les documents originaux produits par le demandeur, le défendeur a considéré que leur authenticité ne peut pas être établie. Il a fait examiner les documents originaux du demandeur par le Bureau Documenten⁵ (Bureau des documents). Il est apparu que le Bureau Documenten (Bureau des documents) ne disposait pas d'éléments de référence pour pouvoir procéder à l'examen de l'authenticité des documents originaux. Le fait que leur authenticité ne peut pas être établie suffit, à lui seul, pour que ces documents ne puissent pas constituer des éléments ou faits nouveaux. Quant aux problèmes médicaux que le demandeur affirme présenter, le défendeur a fait observer que, lors d'une demande d'asile ultérieure, il n'est pas apprécié si, pour raisons médicales, un étranger peut bénéficier d'un permis de séjour ordinaire à durée limitée ou d'un report du départ.

10 Le demandeur considère qu'il lui est impossible de justifier de l'authenticité des documents originaux parce qu'il n'a pas d'argent et n'en a pas les possibilités. Les documents proviennent en grande partie des autorités afghanes, à savoir le service d'incendie afghan et le ministère pour lequel le demandeur travaillait. Le défendeur est lui encore à même de procéder à davantage d'investigations, et ce en prenant contact avec ces autorités afghanes. Selon le demandeur, il est déraisonnable de faire reposer exclusivement sur lui la charge de la preuve et de rejeter automatiquement ces documents originaux. **[Or. 4]**

⁴ Les termes « demande (d'asile) ultérieure » ont le même sens que la notion de « demande ultérieure » visée, entre autres, dans la directive procédure.

⁵ Le Bureau Documenten (Bureau des documents) apprécie l'authenticité des documents servant de preuve dans le cadre d'une demande de séjour, de naturalisation ou d'une inscription dans le Basisregistratie Personen (registre de base des personnes) (BRP). Dans la jurisprudence néerlandaise, un rapport dans lequel sont consignées les constatations d'examen du Bureau Documenten (Bureau des documents) est qualifié de rapport d'expertise.

Ces documents se rapportent à ce qui est au cœur du récit d'asile et, lors de la première procédure, des éléments cruciaux de ce récit ont été considérés comme crédibles. Le demandeur a déclaré par écrit comment il avait reçu ces documents. Le demandeur a expliqué pourquoi il ne pouvait pas encore, lors de la première procédure, disposer de ces documents originaux. Il invoque la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »). Exclure certaines catégories de preuves dans des procédures d'asile ultérieures peut aller à l'encontre du droit européen, à savoir le principe d'effectivité. Le demandeur n'a pas été entendu pour expliquer sa demande d'asile ultérieure et les documents produits.

Les questions juridiques dans la présente procédure et les considérations du rechtbank

- 11 Les parties s'opposent quant à la question de savoir si des documents originaux dont l'authenticité n'a pas été établie peuvent être écartés d'avance ou s'il faut apprécier s'il peut leur être néanmoins accordé une certaine valeur probante pour justifier d'un récit d'asile dans une procédure ultérieure.

Les parties sont d'accord que le demandeur a joint des documents originaux à sa demande ultérieure. Il ressort de la déclaration d'examen du 1^{er} mars 2019 établie par le Bureau Documenten (Bureau des documents), d'une part, que, en raison de l'absence d'éléments de référence suffisants, il ne peut pas être déterminé si les documents originaux ont été établis par une instance compétente à cet effet et, d'autre part, que l'on ne peut pas davantage se prononcer sur leur authenticité et leur exactitude matérielle. Le demandeur ne conteste pas que la déclaration d'examen ait été élaborée avec soin et que, sur le plan du contenu, elle soit intelligible et concluante. Le défendeur peut donc se baser sur les constatations du Bureau Documenten (Bureau des documents), parce que la déclaration d'examen peut être qualifiée de rapport d'expertise. Le demandeur n'a pas lui-même démontré l'authenticité de ces documents par une contre-expertise ou d'une autre manière.

- 12 Le rechtbank constate que l'examen du défendeur n'a fait apparaître aucune indication que les documents ne seraient pas authentiques ou ne proviendraient pas d'une instance compétente à cet effet. Il n'y a pas non plus d'indication que les documents seraient des faux ou qu'ils ne seraient pas exacts sur le plan du contenu. Le défendeur n'a pas de doutes concrets quant à l'authenticité des documents. L'examen des documents ne permet tout simplement pas de se prononcer sur ceux-ci.
- 13 Dans la phase décisionnelle et dans son mémoire, le défendeur n'a pas consacré la moindre observation sur la manière dont les documents ont été obtenus ou sur leur contenu par rapport à des informations provenant de sources publiques ou par rapport au récit d'asile du demandeur. Conformément à la réglementation et à sa politique qui est entrée en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2019, le défendeur a refusé

d'accorder un entretien personnel au demandeur, parce que, selon le défendeur, il n'est pas question d'éléments et faits nouveaux⁶. Dans la motivation de sa décision quant à savoir s'il est question d'éléments et faits nouveaux, le défendeur n'a donc en aucune façon pris en considération comment le demandeur a obtenu ces documents et si la manière dont il prétend avoir obtenu les documents correspond à ce que l'on sait à partir de sources publiques sur l'obtention de documents en Afghanistan. Le défendeur n'a pas davantage pris position sur le contenu des documents et sur la circonstance que le récit d'asile du demandeur avait été considéré en grande partie comme crédible dans la première procédure.
[Or. 5]

- 14 Lors de l'audience, en réaction à la discussion relative à son point de vue, le défendeur a pris, à titre subsidiaire, position sur le fond quant au contenu et à la valeur probante des documents.
- 15 Selon une jurisprudence constante du Raad van State, la juridiction administrative suprême du contentieux des étrangers aux Pays-Bas (voir, entre autres, la décision du 2 décembre 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3804), il n'existe aucun élément ou fait nouveau si n'a pas été établie l'authenticité des documents par lesquels l'étranger dont il est question entend démontrer les éléments et faits nouveaux qu'il avance. Selon une jurisprudence constante du Raad van State, c'est en outre à l'étranger qu'il revient de démontrer l'authenticité des documents par lesquels il étaye sa demande ultérieure. Le défendeur peut aider l'étranger à cet égard en faisant lui-même apprécier l'authenticité des documents, mais cela n'enlève rien à la responsabilité propre de l'étranger.
- 16 Dans la décision du 17 août 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2394), complétant cette jurisprudence, le Raad van State a considéré ce qui suit :

« 3.2. L'arrêt de la Cour EDH du 19 janvier 2016, M.D. et M.A. c. Belgique (CE:ECHR:2016:011J9JUD005868912), que les étrangers invoquent dans l'exposé écrit ne change rien à cette conclusion. Dans cet arrêt, la Cour EDH a conclu que les autorités belges avaient interprété la notion de "nouveau" de manière trop restrictive, parce qu'elles n'ont fait attention qu'à la date des pièces et n'ont pas tenu compte de la possibilité que les étrangers n'avaient pas pu obtenir ces pièces plus tôt. Elles n'ont pas prêté autrement attention à la pièce. Dans la présente affaire, à la différence du cas faisant l'objet de l'arrêt précité, le Staatssecretaris ne s'est pas limité à un point de vue axé sur la date de la pièce. En effet, il a fait examiner l'authenticité du jugement, il a observé que l'authenticité du jugement n'avait pas été établie, alors que celle-ci doit l'être pour que le document soit admis comme source objective confirmant le récit d'asile, et il a relevé le fait que, lors des procédures d'asile antérieures des étrangers, il avait déjà été établi en droit que le récit d'asile n'était pas crédible.

⁶ Voir article 3.118b, paragraphe 3, du Vreemdelingenbesluit (arrêté sur les étrangers)[,] point C1/2.9 de la Vreemdelingencirculaire (circulaire sur les étrangers) et la Werkinstructie 2019/9 (instruction de service 2019/9).

[...] Dès lors que l'authenticité du jugement n'a pas été établie, il ne peut pas être considéré qu'il a été délivré par les autorités compétentes à cet effet et établi de la manière requise à cette fin. Ne serait-ce que pour cette raison, il ne peut pas non plus être parti du principe de l'exactitude de son contenu. Aucun élément n'a fait ressortir la moindre autre preuve concrète de la condamnation. De ce fait, comme le Staatssecretaris en a conclu dans son point de vue, le jugement ne saurait rien changer au récit d'asile jugé antérieurement non crédible et ne constitue donc pas un élément ou fait nouveau. »

- 17 Le rechtbank considère qu'il résulte de l'arrêt M.D. et M.A. c. Belgique, d'une part, que le défendeur doit soumettre la violation de l'article 3 de la [convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « CEDH »)] à un examen attentif et rigoureux et, d'autre part, que constitue une approche trop formaliste le refus de documents sans aucune appréciation de leur authenticité, de leur pertinence et de leur caractère probant. Le point de vue du défendeur implique que, en faisant procéder à un examen de l'authenticité des documents, il a satisfait à ses obligations ; pour étayer son point de vue, le défendeur se réfère à la jurisprudence précitée du Raad van State. Or, le fait d'écarter des documents parce qu'il n'est pas possible de se prononcer sur leur authenticité et de ne pas en prendre, pour cette seule raison, le contenu comme point de départ constitue, selon le rechtbank, également une attitude formaliste qui, en fonction des circonstances du cas d'espèce, peut conduire à un examen non diligent ou une instruction préparatoire non diligente.

Selon le rechtbank, eu égard à l'arrêt M.D. et M.A. c. Belgique, même si l'authenticité ne peut pas être établie, le défendeur va devoir se rendre compte de la nature des documents, de la manière dont le demandeur est entré en leur possession et de leur pertinence pour le récit d'asile. Conjugués à l'incertitude quant à l'authenticité, ces aspects mènent à une appréciation diligente de la valeur probante de la pièce et peuvent fournir une réponse à la question de savoir s'il est question de nouveaux faits et circonstances. **[Or. 6]**

- 18 Il ressort également d'autres arrêts de la Cour EDH que celle-ci exige que les documents soient pris en considération et soient appréciés lorsqu'un étranger affirme craindre une violation de l'article 3 de la CEDH. Voir, par exemple, Cour EDH, 18 décembre 2012, F.N. et autres c. Suède (CE:ECHR:2012:1218JUD002877409), Cour EDH, 18 novembre, M. A. c. Suisse (CE:ECHR:2014:1118JUD005258913), et Cour EDH, 2 octobre 2012, Singh et autres c. Belgique (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011). Ces arrêts ont été rendus dans des affaires où il était à chaque fois question de premières demandes. Selon le rechtbank, le texte de ces arrêts ne permet toutefois pas purement et simplement de conclure que les considérations de la Cour EDH ont exclusivement trait aux obligations des États membres lors de premières demandes. Il semble plutôt que la Cour EDH a formulé des principes de base généraux sur l'appréciation des documents que les demandeurs de protection internationale produisent pour rendre leurs récits crédibles. Selon le rechtbank, il convient également d'en conclure que les États membres doivent se garder d'imposer aux

étrangers des exigences excessives dans la justification de leur crainte d'une violation de leurs droits de l'homme. Les États membres devront tenir compte de la position dans laquelle se trouvent les étrangers en situation de fuite.

- 19 Le rechtbank observe que la question se pose de savoir comment la notion d'« éléments et faits nouveaux », telle que mentionnée à l'article 40 de la directive procédure, doit être interprétée pour examiner si la réglementation et la politique néerlandaises sont conformes au droit de l'Union.

La notion d'« élément » figure dans plusieurs dispositions de la directive procédure, mais sans que celle-ci ne la définisse pas. Quelques dispositions se réfèrent à la définition de la notion d'« éléments » telle qu'inscrite à l'article 4 de la directive qualification. Le rechtbank part du principe que, pour l'interprétation de la notion d'« élément » visée à l'article 40 de la directive procédure, c'est aussi à cette interprétation qu'il faut se référer. L'article 4 de la directive qualification n'établit aucune distinction entre les éléments présentés dans une première procédure et ceux présentés dans des procédures ultérieures. Il n'est pas davantage exigé que l'authenticité des documents doive être démontrée pour pouvoir constituer un « élément ou fait nouveau ». L'article 4, paragraphe 2, de la directive qualification mentionne que « tous les documents » dont le demandeur dispose relèvent de la notion d'« élément ».

- 20 [omissis : le rechtbank estime que des questions préjudicielles sont nécessaires].
- 21 Le rechtbank demande donc à présent à la Cour de justice si l'absence de certitude quant à l'authenticité d'un document original peut suffire pour décider qu'il n'est pas question d'éléments ou faits nouveaux tels que visés à l'article 40, paragraphe 2, de la directive procédure, lu conjointement avec l'article 4 de la directive qualification. À cet égard, le rechtbank prend en considération que la directive procédure et la directive qualification doivent être interprétées conformément à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Si des documents originaux ne doivent pas être appréciés sur le fond exclusivement en raison du fait que leur authenticité ne peut pas être établie, cela pourrait éventuellement aller à l'encontre du droit d'asile, de l'interdiction du refoulement et du droit à un [Or. 7] recours effectif, tels qu'inscrits respectivement aux articles 18, 19 et 47 de la Charte. Pour l'interprétation de ces dispositions de la Charte, il y a lieu de se référer aux articles 3 et 13 de la CEDH. Le rechtbank renvoie à cet égard à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte. Si un critère comparable à celui retenu dans la jurisprudence précitée de la Cour EDH s'applique pour apprécier s'il est question d'éléments ou faits nouveaux au sens de l'article 40, paragraphe 2, de la directive procédure, le rechtbank estime que cela a pour conséquence qu'un rejet de documents originaux sans justifications quant à la nature des documents, à la manière dont ils ont été obtenus et à leur pertinence pour le récit d'asile est contraire au droit européen. Bien que, en l'espèce, l'autorité responsable de la détermination ait fait examiner l'authenticité des documents produits, le rechtbank souhaite aussi savoir si, dans l'appréciation des documents, il est justifié d'établir une distinction entre le fait de produire des

documents originaux lors d'une première demande et le fait de les produire lors de demandes ultérieures. Dans la pratique néerlandaise actuelle, lors d'une première demande, l'autorité responsable de la détermination prend en considération, pour apprécier la crédibilité du récit d'asile, des documents dont l'authenticité n'est pas établie. Lors d'une demande ultérieure, en revanche, l'incertitude quant à l'authenticité constitue déjà, en soi, un motif pour que l'autorité responsable de la détermination conclue qu'il n'est pas question d'éléments ou faits nouveaux, ce qui entraîne l'irrecevabilité de la demande ultérieure. L'autorité responsable de la détermination attache également ces conséquences à la production d'une copie lors d'une demande ultérieure et pour des documents provenant d'une source non vérifiable objectivement. Le rechtbank demande à la Cour de justice si ces catégories de documents peuvent ne pas être prises en considération lors de l'appréciation de demandes ultérieures uniquement en raison de cette qualification. Le rechtbank estime qu'il n'est pas exclu que des informations obtenues d'une source non vérifiable objectivement ou qui ressortent d'une copie d'un document soient, en elles-mêmes, bien vérifiables objectivement. Si les informations tirées de ces documents peuvent effectivement être vérifiées, le statut de la source ou du document présente un caractère moins pertinent dans le cadre de l'appréciation du nouveau document produit et l'autorité responsable de la détermination peut prendre en considération les informations objectives pour apprécier la demande ultérieure.

- 22 La politique du défendeur en cas de production, lors d'une demande ultérieure, de documents originaux dont l'authenticité n'a pas été établie implique qu'une décision peut être prise sans que le demandeur d'asile ne soit entendu. Le défendeur ne doit pas non plus, lorsqu'il prend cette décision, se prononcer sur la nature des documents, leur pertinence ou la manière dont ils ont été obtenus.
- 23 Par ailleurs, la jurisprudence constante du Raad van State, comme entre autres la décision précitée du 17 août 2018, souligne systématiquement le fait que le caractère non crédible du récit d'asile a déjà été établi en droit par la procédure d'asile antérieure et que ce fait est également pris en considération par le défendeur dans le point de vue qu'il adopte sur les documents originaux dont l'authenticité n'est pas établie. Ce faisant, le Raad van state se prononce seulement sur la charge de la preuve pour ce qui est de faire admettre l'authenticité de documents en vue d'étayer un récit d'asile. Il n'est pas expliqué, en cas d'une demande d'asile ultérieure, si des documents originaux dont l'authenticité ne peut pas être établie doivent être pris en considération pour apprécier si un récit d'asile est enfin crédible ou si la notion d'« éléments ou faits nouveaux » doit être interprétée d'une manière restrictive au point que de tels documents ne doivent jamais être rangés sous cette définition et peuvent, de ce fait, ne pas être pris en considération. **[Or. 8]**
- 24 Les parties s'opposent sur la question de savoir si déclarer l'irrecevabilité en se contentant de la seule constatation que l'authenticité des documents originaux produits ne peut pas être établie va à l'encontre du droit européen. La question juridique de savoir comment il faut interpréter la notion d'« éléments et faits

nouveaux » en ce qui concerne des documents originaux dont l'authenticité ne peut pas être établie n'a jamais fait l'objet d'une réponse du Raad van State ni d'une demande de décision préjudicielle adressée à la Cour de justice. Dans le cadre de cette discussion juridique, la plus haute juridiction administrative néerlandaise s'est essentiellement prononcée sur la charge de la preuve pour ce qui est de faire admettre la valeur probante de documents en vue d'étayer un récit d'asile. La jurisprudence constante du Raad van State, comme par exemple la décision susmentionnée du 17 août 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2394), souligne systématiquement le fait que le caractère non crédible du récit d'asile a déjà été établi en droit par la procédure d'asile antérieure et que le défendeur prend également ce fait en considération dans son point de vue sur les documents originaux dont l'authenticité n'est pas établie. Le rechtbank ne considère pas que cela soit une motivation valable pour s'abstenir de prendre en considération des pièces originales. En effet, si le récit est jugé crédible lors d'une procédure antérieure, il ne se présentera en aucune façon une demande ultérieure pour [étayer] un récit avec des documents qui n'ont pas encore été appréciés par les autorités responsables de la détermination. Certes, le fait que le défendeur concrétise également son obligation de coopération lors de demandes ultérieures en faisant examiner des documents originaux par le Bureau Documenten (Bureau des documents) peut aboutir à la conclusion que leur authenticité ne peut pas être établie. En cela, toutefois, il n'est pas encore déterminé si les documents peuvent malgré tout étayer dans une certaine mesure un récit d'asile.

- 25 En outre, le Raad van State ne s'est pas encore prononcé sur la question de savoir si est autorisée, compte tenu des réglementations européennes et nationales, la politique du défendeur qui prévoit que, lorsque sont produits dans le cadre d'une demande ultérieure des documents originaux dont l'authenticité n'a pas été établie, une décision peut être prise sans entendre l'étranger.

Conclusion et questions préjudicielles soumises à la Cour de justice

- 26 L'affaire soulève en l'espèce la question de savoir si, lors d'une demande ultérieure de protection, des documents originaux dont l'authenticité ne peut pas être établie, des copies et des documents provenant d'une source non vérifiable objectivement peuvent de façon catégorielle ne pas être pris en considération ou doivent malgré tout être pris en considération pour apprécier si un récit d'asile est finalement justifié à suffisance. La question qui se pose au rechtbank en l'espèce est de savoir si la notion d'« éléments et faits nouveaux » doit être interprétée d'une manière restrictive au point que des documents originaux dont l'authenticité n'est pas établie ne doivent jamais être rangés sous cette définition. Si cette interprétation restrictive du défendeur est conforme au droit européen, cela a des conséquences pour la protection juridique individuelle. Les demandes ultérieures auront peu de chances de succès si, pour les étayer, l'étranger va devoir, depuis le pays où il demande une protection, encore obtenir des documents authentiques. En outre, il est peu concevable que, par ses seules déclarations, un étranger puisse étayer une demande ultérieure de telle sorte qu'il entre finalement en

considération pour une protection. En effet, dans une première procédure, un étranger est censé faire des déclarations complètes et aussi être en mesure de le faire.

- 27 Si l'exclusion catégorielle de ces documents originaux est autorisée dans l'appréciation de demandes ultérieures, la possibilité d'étayer le récit par des documents de telle manière qu'il soit encore décidé, dans une seconde procédure ou une procédure ultérieure, que **[Or. 9]** le demandeur entre en considération pour une protection internationale se voit considérablement réduite. À cet égard, le rechtbank observe que la politique néerlandaise prévoit, à présent, qu'il peut être renoncé à un entretien personnel si une demande ultérieure ne repose que sur des documents dont l'authenticité n'est pas établie. En effet, l'étranger ne reçoit même pas la possibilité de faire des déclarations, si bien qu'il dépend donc de documents pour encore justifier à suffisance son récit.
- 28 En ce qui concerne ces questions, il n'apparaît pas qu'il s'agisse d'un acte éclairé, dès lors que la Cour de justice n'a pas déjà donné, par le passé, des réponses claires à leur égard ou que les réponses à ces questions ne peuvent pas se déduire de sa jurisprudence constante dans des cas analogues. En outre, en ce qui concerne ces questions, il n'apparaît pas davantage qu'il s'agisse d'un acte clair, dès lors que l'article 40 de la directive procédure et l'article 4 de la directive qualification ne donnent aucune réponse déterminante sur la définition et la portée de la notion d'« éléments et faits nouveaux » lors de demandes ultérieures. Qui plus est, ces dispositions ne sont pas formulées à ce point clairement que leur interprétation ou champ d'application ne puissent susciter aucun doute raisonnable. Les parties sont en effet divisées sur la question de savoir si la réglementation néerlandaise et la politique néerlandaise sont conformes à la directive procédure, à la directive qualification et à la Charte.
- 29 Compte tenu de ce qui précède, le rechtbank adresse à la Cour de justice les questions [mentionnées plus haut] :
- [omissis]⁷, [omissis]⁸ [omissis] [réitération des questions préjudicielles mentionnées plus haut] **[Or. 10]**
- 30 Conformément à ce qui est précisé au point 18 des « Recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles »⁹, le rechtbank souhaite suggérer à la Cour de justice de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées :

I. « Les États membres ne sont pas autorisés à prévoir que, du seul fait que leur authenticité n'a pas été établie, des documents originaux ne peuvent jamais

⁷ [omissis]

⁸ [omissis]

⁹ (2019/C 380 01).

constituer des éléments et faits nouveaux tels que visés à l'article 40, paragraphe 2, de la directive procédure. Les États membres ne sont pas autorisés à prévoir que, du seul fait qu'ils proviennent d'une source non vérifiable objectivement ou qu'il s'agit d'une copie, des documents ne sont jamais appréciés sur le fond. »

II. « Les États membres ne sont pas autorisés à établir, dans l'appréciation et l'évaluation de documents, une distinction entre ceux qui sont produits lors d'une première demande et ceux qui sont produits lors d'une demande ultérieure. Tous les documents produits doivent, en principe, être pris en considération dans l'appréciation de la question de savoir si un demandeur entre en ligne de compte pour bénéficier d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE, même si les documents sont déposés lors d'une demande ultérieure. L'État membre ne peut pas, en cas de demande ultérieure, prévoir que la démonstration de l'authenticité de documents originaux repose toujours complètement sur le demandeur mais devra, dans certaines circonstances, également concrétiser le devoir de coopération, d'une part, en se rendant compte de la nature et du contenu des documents et des déclarations sur la manière dont ils ont été obtenus et, d'autre part, en appréciant ainsi s'ils peuvent être considérés comme un commencement de preuve. »

31 [omissis]

32 [omissis] [informations procédurales et suspension de l'affaire] [Or. 11]

Décision

[omissis] [décision de poser les questions préjudicielles, formule finale et signatures] [Or. 12]

ANNEXE

Cadre juridique – le droit de l'Union

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Article 18 – Droit d'asile

Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés « les traités »).

Article 19 - Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition

[...]

2. Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Article 47 - Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

[...]

Article 52 - Portée et interprétation des droits et des principes

[...]

3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

[...]

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 (ci-après la « directive qualification »)

Article 4 - Évaluation des faits et circonstances

1. Les États membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient à l'État membre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.

2. Les éléments visés au paragraphe 1 correspondent aux déclarations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris ceux des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalités, le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.

[...] [Or. 13]

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 (ci-après la « directive procédure »)

Préambule

[...]

(36) Lorsqu'un demandeur présente une demande ultérieure sans apporter de nouvelles preuves ou de nouveaux arguments, il serait disproportionné d'obliger les États membres à entreprendre une nouvelle procédure d'examen complet. Les États membres devraient, en l'espèce, pouvoir rejeter une demande comme étant irrecevable conformément au principe de l'autorité de la chose jugée.

(60) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte. Elle vise en particulier à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles 1^{er}, 4, 18, 19, 21, 23, 24 et 47 de la charte, et doit être mise en œuvre en conséquence.

[...]

Article 33 - Demandes irrecevables

[...]

2. Les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable uniquement lorsque :

[...]

d) la demande concernée est une demande ultérieure, dans laquelle n'apparaissent ou ne sont présentés par le demandeur aucun élément ou fait nouveau relatifs à l'examen visant à déterminer si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE ;

[...]

Article 34 - Dispositions spéciales concernant l'entretien sur la recevabilité

1. Avant que l'autorité responsable de la détermination ne prenne une décision sur la recevabilité d'une demande de protection internationale, les États membres autorisent le demandeur à exposer son point de vue concernant l'application des motifs visés à l'article 33 à sa situation particulière. À cette fin, ils mènent un entretien personnel sur la recevabilité de la demande. Les États membres ne peuvent prévoir d'exception à cette règle que conformément à l'article 42 dans le cas d'une demande ultérieure.

Article 40 - Demandes ultérieures

[...]

2. Afin de prendre une décision sur la recevabilité d'une demande de protection internationale en vertu de l'article 33, paragraphe 2, point d), une demande de protection internationale ultérieure est tout d'abord soumise à un examen préliminaire visant à déterminer si des éléments ou des faits nouveaux sont apparus ou ont été présentés par le demandeur, qui se rapportent à l'examen visant à déterminer si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE.

[...]

Article 42 - Règles de procédure

1. Les États membres font en sorte que les demandeurs dont la demande fait l'objet d'un examen préliminaire en vertu de l'article 40 bénéficient des garanties prévues à l'article 12, paragraphe 1.

2. Les États membres peuvent prévoir, dans leur législation nationale, des règles sur l'examen préliminaire effectué en vertu de l'article 40. Ces règles peuvent notamment :

a) exiger du demandeur concerné qu'il indique les faits et produise les éléments de preuve justifiant une nouvelle procédure ;

b) permettre de procéder à l'examen préliminaire en le limitant aux seules observations écrites présentées hors du cadre d'un entretien personnel, sauf dans les cas visés à l'article 40, paragraphe 6. **[Or. 14]**

Ces règles ne mettent pas le demandeur dans l'impossibilité d'engager une nouvelle procédure ni lui en interdisent, de facto, l'accès ou dressent des obstacles importants sur cette voie.

Cadre juridique – la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Article 3 - Interdiction de la torture

Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Article 13 - Droit à un recours effectif

Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Cadre juridique – réglementation et politique néerlandaises

La Vreemdelingenwet 2000 (loi sur les étrangers de 2000 ; ci-après la « Vw 2000 »)

Article 30a

1. Une demande de permis de séjour temporaire au titre de l'asile visée à l'article 28 peut être déclarée irrecevable au sens de l'article 33 de la directive procédure si :

[...]

d. l'étranger a introduit une demande ultérieure qu'il n'a fondée sur aucun élément ou fait nouveau ou qui n'a soulevé aucun élément ou fait nouveau pouvant être pertinent pour l'appréciation de la demande ;

[...]

Le Vreemdelingenbesluit 2000 (arrêté de 2000 sur les étrangers ; ci-après le « Vb »)

Article 3.118b

[...]

3. Sauf dans les cas visés à l'article 40, paragraphe 6, de la directive procédure, l'application du paragraphe 2, sous a) et sous b), est écartée si Notre Ministre peut acquérir la connaissance nécessaire des faits pertinents et des intérêts à mettre en balance pour pouvoir prendre la décision sans autre entretien.

[...]

La Vreemdelingencirculaire 2000 (circulaire de 2000 sur les étrangers) – Politique

Point C1/2.9 – La procédure dans le cas d'une seconde demande ou demande ultérieure

[...]

L'article 3.118b du Vb règle le déroulement de la procédure d'asile lorsqu'est déposée une seconde demande ou demande ultérieure de permis de séjour temporaire au titre de l'asile.

[...]

[omissis] Le IND¹⁰ peut, entre autres, décider de renoncer à un entretien au cas où l'étranger :

[...] **[Or. 15]**

- soit produit de faux documents ou des documents falsifiés, soit produit des documents dont l'authenticité ne peut pas être établie :

[...]

La Werkinstructie 2019/9 (instruction de service 2019/9) – La procédure en cas de demandes ultérieures

[...]

Si la demande est considérée comme complète, il est apprécié si elle peut être examinée sans audition. Tel est le cas si, pour apprécier avec soin la demande, il

¹⁰ Immigratie- en Naturalisatiedienst (service de l'Immigration et de la naturalisation).

n'est pas nécessaire d'entendre l'étranger et qu'il s'avère sur la seule base des pièces que la demande n'a aucune chance de succès.

[...]

DOCUMENT DE TRAVAIL