



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 161/20
Luxembourg, le 17 décembre 2020

Arrêt dans l'affaire C-808/18
Commission/Hongrie

La Hongrie a manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union en matière de procédures relatives à l'octroi de la protection internationale et de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

En particulier, la limitation de l'accès à la procédure de protection internationale, la rétention irrégulière des demandeurs de cette protection dans des zones de transit ainsi que la reconduite dans une zone frontalière de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, sans respecter les garanties entourant une procédure de retour, constituent des manquements au droit de l'Union

En réaction à la crise migratoire et à l'arrivée corrélative de nombreux demandeurs de protection internationale, la Hongrie a adapté sa réglementation relative au droit d'asile et au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Ainsi, une loi de 2015¹ a notamment prévu la création de zones de transit, situées à la frontière serbo-hongroise², dans lesquelles les procédures d'asile sont appliquées. Cette loi a également introduit la notion de « situation de crise engendrée par une immigration massive », conduisant, lorsqu'une telle situation est déclarée par le gouvernement, à l'application de règles dérogatoires en guise de règles générales. En 2017, une nouvelle loi³ a élargi les cas permettant de déclarer l'existence d'une telle situation de crise et a modifié les dispositions permettant de déroger aux dispositions générales.

En 2015, la Commission européenne avait déjà fait part à la Hongrie de ses doutes quant à la compatibilité de sa réglementation en matière d'asile avec le droit de l'Union. La loi de 2017 a suscité des préoccupations supplémentaires. Elle reproche notamment à la Hongrie d'avoir, au mépris des garanties matérielles et procédurales prévues par les directives « procédures »⁴, « accueil »⁵ et « retour »⁶, limité l'accès à la procédure de protection internationale, instauré un système de rétention généralisé des demandeurs de cette protection et procédé à la reconduite forcée, sur une bande de terre frontalière, de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, sans respecter les garanties prévues par la directive « retour ». Dans ce contexte, elle a introduit un recours en manquement devant la Cour, en vue de faire constater qu'une partie substantielle de la réglementation hongroise en la matière méconnaît certaines dispositions de ces directives.

La Cour, réunie en grande chambre, **a accueilli l'essentiel du recours en manquement de la Commission.**

Appréciation de la Cour

¹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (loi n° CXL de 2015 modifiant certaines lois dans un contexte de gestion de l'immigration massive) (Magyar Közlöny 2015/124).

² Les zones de transit de Röszke et de Tompa.

³ Határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi XX. törvény (loi n° XX de 2017 modifiant certaines lois relatives au renforcement de la procédure appliquée dans la zone frontalière surveillée) (Magyar Közlöny 2017/39).

⁴ 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) (ci-après la « directive "procédures" »).

⁵ 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 (JO 2013, L 180, p. 96) (ci-après la « directive "accueil" »).

⁶ 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) (ci-après la « directive "retour" »).

À titre liminaire, la Cour souligne qu'elle a déjà tranché certaines des problématiques soulevées par ce recours dans un arrêt récent ⁷, rendu dans le cadre d'un renvoi préjudiciel soumis par une juridiction hongroise. Elle note également que, pour se conformer à cet arrêt, la Hongrie a, depuis, fermé ses deux zones de transit. La Cour précise toutefois que cette fermeture est sans incidence sur le présent recours, la situation devant être appréciée à la date qui avait été fixée par la Commission dans son avis motivé pour remédier aux lacunes constatées, à savoir le 8 février 2018.

En premier lieu, la Cour juge que la Hongrie **a manqué à son obligation d'assurer un accès effectif à la procédure d'octroi de la protection internationale ⁸, les ressortissants de pays tiers souhaitant accéder, à partir de la frontière serbo-hongroise, à cette procédure ayant été confrontés, dans les faits, à une quasi-impossibilité de présenter leur demande.** Ce manquement résulte d'une combinaison de la réglementation nationale, selon laquelle les demandes de protection internationale ne peuvent, en règle générale, être présentées que dans l'une des deux zones de transit, et d'une pratique administrative constante et généralisée, instaurée par les autorités hongroises, consistant à limiter drastiquement le nombre de demandeurs autorisés à pénétrer quotidiennement dans ces zones. Pour la Cour, l'existence de cette pratique a été suffisamment démontrée par la Commission, qui s'est appuyée sur plusieurs rapports internationaux. Dans ce contexte, **la Cour rappelle que la présentation d'une demande de protection internationale, préalablement à son enregistrement, à son introduction et à son examen, est une étape essentielle dans la procédure d'octroi de cette protection et que les États membres ne sauraient la retarder de manière injustifiée.** Au contraire, **ces derniers doivent garantir que les intéressés puissent être en mesure de présenter une demande, y compris aux frontières, dès qu'ils en manifestent la volonté.**

En deuxième lieu, la Cour confirme, comme elle l'a déjà jugé récemment ⁹, que **l'obligation faite aux demandeurs de protection internationale de demeurer dans l'une des zones de transit durant toute la procédure d'examen de leur demande constitue une rétention**, au sens de la directive « accueil » ¹⁰. Cette précision faite, la Cour juge que ce système de rétention a été instauré en dehors des cas prévus par le droit de l'Union et sans respect des garanties qui doivent normalement l'encadrer.

En effet, d'une part, la Cour rappelle que les cas de figure dans lesquels le placement en rétention d'un demandeur de protection internationale est autorisé sont énumérés de manière exhaustive par la directive « accueil » ¹¹. Or, après avoir analysé chacun de ces cas, elle conclut que le système hongrois ne relève d'aucun d'entre eux. La Cour examine en particulier l'hypothèse dans laquelle un État membre peut placer un demandeur de protection internationale en rétention afin de statuer sur le droit d'entrée de celui-ci sur son territoire, ce placement en rétention pouvant avoir lieu dans le cadre de procédures mises en œuvre à la frontière, en vue de vérifier, avant d'accorder un droit d'entrée, si la demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas dépourvue de fondement pour certains motifs déterminés ¹². Or, **la Cour considère que les conditions dans lesquelles le placement en rétention est autorisé dans le cadre de ces procédures à la frontière ne sont pas remplies en l'espèce.**

D'autre part, la Cour souligne que les directives « procédures » et « accueil » imposent, entre autres, qu'un placement en rétention soit ordonné par écrit et motivé ¹³, que les besoins spécifiques des demandeurs ayant été identifiés comme vulnérables et nécessitant des garanties procédurales spéciales soient pris en compte, afin qu'ils bénéficient d'un « soutien adéquat » ¹⁴, ou

⁷ Arrêt du 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, [C-924/19 PPU](#) et [C-925/19 PPU](#) ; voir aussi [CP n° 60/20](#).

⁸ Cette obligation ressort de l'article 6 de la directive « procédures », lu en combinaison avec son article 3.

⁹ Arrêt précité du 14 mai 2020.

¹⁰ Article 2, sous h), de cette directive.

¹¹ Article 8, paragraphe 3, premier alinéa, de cette directive.

¹² Article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous c), de la directive « accueil » et article 43 de la directive « procédures ».

¹³ Article 9, paragraphe 2, de la directive « accueil ».

¹⁴ Article 24, paragraphe 3, de la directive « procédures ».

encore que les mineurs ne soient placés en rétention qu'en dernier ressort¹⁵. Or, en raison, notamment, de son caractère généralisé et automatique, **le régime de rétention prévu par la réglementation hongroise dans les zones de transit**, qui concerne tous les demandeurs hormis les mineurs non accompagnés de moins de 14 ans, **ne permet pas aux demandeurs de bénéficier de ces garanties**.

Par ailleurs, la Cour **rejette l'argument de la Hongrie selon lequel la crise migratoire aurait justifié de déroger à certaines règles des directives « procédures » et « accueil », en vue de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité intérieure**, conformément à l'article 72 TFUE¹⁶. À cet égard, elle rappelle que cet article doit faire l'objet d'une interprétation stricte et estime que la Hongrie ne démontre pas suffisamment la nécessité qu'elle avait d'y recourir. En outre, la Cour souligne que les directives « procédures » et « accueil » tiennent déjà compte de la situation dans laquelle un État membre doit faire face à une augmentation très significative du nombre de demandes de protection internationale, puisqu'elles prévoient, par des dispositions spécifiques, la possibilité d'écarter certaines des règles imposées en temps normal.

En troisième lieu, la Cour juge que la Hongrie **a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive « retour », dans la mesure où la réglementation hongroise permet d'éloigner les ressortissants de pays tiers qui se trouvent en séjour irrégulier sur le territoire sans respecter, au préalable, les procédures et garanties prévues par cette directive**¹⁷. Sur ce point, la Cour relève que ces ressortissants sont escortés de force, par les autorités de police, de l'autre côté d'une clôture érigée à quelques mètres de la frontière avec la Serbie, sur une bande de terre dépourvue de toute infrastructure. Selon la Cour, cette reconduite forcée s'assimile à un éloignement, au sens de la directive « retour », les intéressés n'ayant, en pratique, pas d'autre choix que de quitter ensuite le territoire hongrois pour se rendre en Serbie. Dans ce contexte, la Cour rappelle qu'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier relevant du champ d'application de la directive « retour » doit faire l'objet d'une procédure de retour, dans le respect des garanties matérielles et procédurales que cette directive instaure, avant qu'il soit procédé, le cas échéant, à son éloignement, étant entendu que l'éloignement forcé n'intervient qu'en dernier recours. Par ailleurs, pour des motifs analogues à ceux déjà exposés, la Cour écarte l'argumentation de la Hongrie selon laquelle il lui était permis, en application de l'article 72 TFUE, de déroger aux garanties matérielles et procédurales instaurées par la directive « retour ».

En quatrième lieu, la Cour considère que **la Hongrie n'a pas respecté le droit**, accordé, en principe, par la directive « procédure » à tout demandeur de protection internationale, **de rester sur le territoire de l'État membre concerné après le rejet de sa demande, jusqu'à l'expiration du délai prévu pour introduire un recours contre ce rejet ou, si un recours a été introduit, jusqu'à ce qu'il soit statué sur celui-ci**¹⁸. En effet, la Cour relève que, dans l'hypothèse où une « situation de crise engendrée par une immigration massive » a été déclarée, la réglementation hongroise subordonne l'exercice de ce droit à des modalités ne respectant pas le droit de l'Union, notamment l'obligation de rester dans les zones de transit, qui s'apparente à une rétention contraire aux directives « procédures » et « accueil ». De plus, dans l'hypothèse où une telle situation n'a pas été déclarée, l'exercice de ce droit est subordonné à des conditions qui, sans être forcément contraires au droit de l'Union, ne sont pas prévues de manière suffisamment claire et précise pour permettre aux intéressés de connaître l'étendue exacte de leur droit et d'apprécier la compatibilité de ces conditions avec les directives « procédures » et « accueil ».

RAPPEL : Un recours en manquement, dirigé contre un État membre qui a manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union, peut être formé par la Commission ou par un autre État membre. Si le

¹⁵ Article 11, paragraphe 2, de la directive « accueil ».

¹⁶ Cet article prévoit que les dispositions qui figurent sous le titre V du traité FUE, relatif à l'espace de sécurité, de liberté et de justice, dont font partie les règles relatives à la protection internationale, ne portent pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

¹⁷ Ces garanties sont notamment prévues aux articles 5, 6, paragraphe 1, 12, paragraphe 1, et 13, paragraphe 1, de la directive « retour ».

¹⁸ Article 46, paragraphe 5, de la directive « procédures ».

manquement est constaté par la Cour de justice, l'État membre concerné doit se conformer à l'arrêt dans les meilleurs délais.

Lorsque la Commission estime que l'État membre ne s'est pas conformé à l'arrêt, elle peut introduire un nouveau recours demandant des sanctions pécuniaires. Toutefois, en cas de non communication des mesures de transposition d'une directive à la Commission, sur sa proposition, des sanctions peuvent être infligées par la Cour de justice, au stade du premier arrêt.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Antoine Briand 📞 (+352) 4303 3205.

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » 📞 (+32) 2 2964106.