

Affaire C-244/24 [Kaduna]ⁱ

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

4 avril 2024

Juridiction de renvoi :

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (tribunal de La Haye, siégeant à Amsterdam, Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

29 mars 2024

Partie requérante :

P

Partie défenderesse :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[données de l'affaire sur www.rechtspraak.nl]

[OMISSIS]

Jugement

RECHTBANK DEN HAAG (TRIBUNAL DE LA HAYE, Pays-Bas)

siégeant à Amsterdam

[OMISSIS]

décision de renvoi de la chambre collégiale en cause de

P [OMISSIS], requérant

[OMISSIS]

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

et

le staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, Pays-Bas)

[OMISSIS]

Antécédents de procédure

Par décision du 7 février 2024, le secrétaire d'État a pris une décision de retour à l'encontre du requérant.

Le requérant a formé un recours contre cette décision.

[procédure] [OMISSIS]

Analyse

Introduction et plan

- 1.1 La présente décision interlocutoire traite de ressortissants dits « de pays tiers ». La question centrale que pose la présente procédure est de savoir si le secrétaire d'État pouvait prendre une décision de retour à l'encontre du requérant le 7 février 2024 constatant que le droit à la protection dont bénéficiait ce dernier en vertu de la directive relative à la protection temporaire¹ et de la décision d'exécution² adoptée sur le fondement de celle-ci prenait fin le 4 mars 2024.
- 1.2 Dans la présente décision de renvoi, le rechtbank (tribunal) parvient à la conclusion qu'il y a lieu de poser des questions préjudicielles à la Cour³ afin de déterminer si une décision de retour pouvait être adoptée le 7 février 2024 et si la protection temporaire du requérant a pris fin le 4 mars 2024. Dans l'analyse qui suit, le rechtbank (tribunal) explique comment il parvient à cette conclusion.
- 1.3 Après un bref exposé de la genèse et du contenu de la directive relative à la protection temporaire (au point 2) et de sa transposition en droit néerlandais (au point 3), le rechtbank (tribunal) examine l'application de la directive relative à la protection temporaire dans le contexte de la guerre en Ukraine (au point 4), comment elle s'est traduite aux Pays-Bas (au point 5) et la prorogation de la protection temporaire (au point 6). Suit un exposé de la

¹ Directive 2001/55/CE.

² Décision d'exécution 2022/382 du 4 mars 2022.

³ [OMISSIS]

situation du requérant (au point 7), de la décision attaquée (au point 8) et des moyens invoqués à l'encontre de celle-ci (au point 9). Enfin, le rechtbank (tribunal) explique pourquoi il estime qu'il y a lieu de poser des questions préjudicielles et aborde le contenu de ces questions (aux points 10 à 15). Le rechtbank (tribunal) a inclus la réglementation pertinente dans une annexe, qui fait partie de la présente décision.

- 1.4 Avant d'exposer la substance de son analyse, le rechtbank (tribunal) relève encore ce qui suit. Le rechtbank (tribunal) est conscient que le monde politique et la société ne comprennent pas bien pourquoi les ressortissants de pays tiers concernés par le présent jugement bénéficient d'une protection temporaire aux Pays-Bas alors qu'ils peuvent retourner dans leurs pays d'origine sûrs. Comme il ressort également des points 5.1, 5.2, 14.7 et 14.9 de la présente décision de renvoi, le secrétaire d'État a choisi d'appliquer généreusement la directive relative à la protection temporaire en recourant à la disposition facultative de cette directive. Ce faisant, il a également choisi de ne pas vérifier si le pays d'origine des ressortissants de pays tiers est sûr. En raison de ce choix, ce groupe de ressortissants de pays tiers a lui aussi obtenu une protection au titre de la directive relative à la protection temporaire. Par conséquent, le fait que les pays d'origine de ces ressortissants de pays tiers soient sûrs n'est pas pertinent dans le cadre de la présente procédure. La question à laquelle le rechtbank (tribunal) doit répondre est celle de savoir si la protection temporaire de ces ressortissants de pays tiers a pris fin en vertu des règles applicables.

La directive relative à la protection temporaire

- 2.1 Dans le contexte des flux de réfugiés résultant du conflit en ex-Yougoslavie à la fin du siècle dernier, la Commission⁴ a présenté une proposition de directive⁵ en 2000. L'objectif était d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et de contribuer à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. La directive prévoit un mécanisme permettant d'offrir immédiatement une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers, évitant ainsi que les régimes d'asile des États membres soient surchargés par une grande quantité de demandes d'asile simultanées. La version finale de la directive relative à la protection temporaire a été adoptée par le Conseil⁶ le 20 juillet 2001.

⁴ [OMISSIS]

⁵ COM/2000/0303.

⁶ [OMISSIS]

- 2.2 En vertu de la directive relative à la protection temporaire, en cas d'afflux massif de personnes déplacées, le Conseil peut adopter une décision mettant en œuvre, à l'égard de certaines catégories de personnes déplacées, la protection temporaire dans les États membres au titre de cette directive ⁷. La directive relative à la protection temporaire contient également des règles concernant la durée de la protection temporaire. En vertu de l'article 4, cette protection temporaire a une durée initiale d'un an. La protection temporaire est par la suite automatiquement prorogée deux fois par périodes de six mois, à moins que le Conseil ne décide d'y mettre fin. Le Conseil peut, par voie de décision, proroger d'un an la protection temporaire jusqu'à une durée maximale de trois ans. Enfin, l'article 6 prévoit que la protection temporaire prend fin lorsque la durée maximale de trois ans a été atteinte, ou à une date antérieure sur la base d'une décision du Conseil.
- 2.3 À l'article 7, la directive relative à la protection temporaire prévoit une disposition facultative permettant aux États membres d'accorder une protection temporaire au titre de la directive à des catégories supplémentaires de personnes déplacées qui ne sont pas visées par la décision du Conseil si elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine.

La transposition nationale de la directive relative la protection temporaire

- 3.1 Les Pays-Bas ont transposé la directive relative à la protection temporaire en droit national par une loi du 16 décembre 2004 ⁸. Il a été opté pour un système dans le cadre duquel la personne déplacée doit introduire une demande d'asile lui permettant d'obtenir un droit de séjour régulier aux Pays-Bas au titre de l'article 8, sous f) ou h), de la Vw ⁹.
- 3.2 Les catégories de personnes qui peuvent obtenir une protection temporaire sont précisées à l'article 3.1a, paragraphe 1, du Vb ¹⁰. Cette disposition prévoit, en substance, que l'introduction de la demande d'asile a pour conséquence que l'éloignement n'a pas lieu tant que la décision du Conseil

⁷ Voir article 5 de la directive relative à la protection temporaire.

⁸ Wet van 16 december 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L 212) [loi du 16 décembre 2004 portant modification de la loi de 2000 sur les étrangers afin de transposer la directive du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212)], Staatsblad 2004,691.

⁹ Vreemdelingenwet 2000 (loi de 2000 sur les étrangers).

¹⁰ Vreemdelingenbesluit 2000 (arrêté de 2000 sur les étrangers).

est en vigueur et que l'étranger appartient à l'un des groupes mentionnés dans la décision du Conseil [sous a)], s'il peut être considéré comme un membre de la famille de l'étranger mentionné sous a) [sous b), c) et d)], ou s'il appartient à un groupe, à désigner par le VV¹¹, d'étrangers en provenance du même pays ou de la même région que l'étranger visé sous a), déplacé pour la même raison [sous e)].

C'est par l'inclusion de ce dernier groupe dans le VV que la disposition facultative de l'article 7 de la directive relative à la protection temporaire a été transposée aux Pays-Bas.

L'application de la directive relative à la protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine

- 4.1 Le 24 février 2022, les forces armées de la Fédération de Russie ont lancé une invasion militaire à grande échelle de l'Ukraine et un conflit armé éclaté sur le territoire de ce pays. En conséquence, un grand nombre de personnes ont été contraintes de fuir l'Ukraine et de se rendre sur le territoire de l'Union européenne. Compte tenu de l'afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, le Conseil a estimé qu'il existait un risque manifeste que les régimes d'asile des États membres ne puissent traiter l'arrivée de ces personnes déplacées sans qu'il soit porté atteinte au bon fonctionnement de ces régimes ainsi qu'aux intérêts des personnes concernées et à ceux des autres demandeurs de protection internationale¹². Le Conseil a donc décidé, au moyen de la décision d'exécution au titre de la directive relative à la protection temporaire, de fournir une protection temporaire à certaines catégories de personnes qui ont été déplacées à la suite du conflit armé en Ukraine.
- 4.2 Dans sa décision d'exécution, le Conseil a décidé de mettre en œuvre, à l'égard des catégories suivantes de personnes déplacées d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date, à la suite de l'invasion militaire de ce pays, la protection temporaire conformément à la directive¹³ :
- a) les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant le 24 février 2022 ;
 - b) les apatrides, et les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui ont bénéficié d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022 ; et,
 - c) les membres de la famille des personnes visées aux points a) et b).

¹¹ Voorschrift Vreemdelingen 2000 (règlement de 2000 sur les étrangers).

¹² Voir considérant 7 de la décision d'exécution.

¹³ Article 2, paragraphe 1, de la décision d'exécution.

La décision d'exécution dispose, en outre, que les États membres appliquent cette décision d'exécution ou une protection adéquate en vertu de leur droit national à l'égard des apatrides, et des ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui peuvent établir qu'ils étaient en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité délivré conformément au droit ukrainien, et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou leur région d'origine dans des conditions sûres et durables ¹⁴.

- 4.3 Outre ces catégories obligatoires de personnes qui doivent se voir accorder une protection temporaire (ou une protection appropriée analogue en vertu du droit national) en vertu de la décision d'exécution, l'article 2, paragraphe 3, de cette décision d'exécution permet aux États membres, conformément à la disposition facultative de l'article 7 de la directive relative à la protection temporaire, d'appliquer également ladite décision d'exécution à d'autres personnes[, y] compris aux apatrides et aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui étaient en séjour régulier en Ukraine et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables (critère du pays d'origine sûr) ¹⁵.

Application nationale de la directive relative à la protection temporaire et de la décision d'exécution

- 5.1 Dans une lettre à la Chambre ¹⁶ du 30 mars 2022, le secrétaire d'État a expliqué comment il appliquerait la directive relative à la protection temporaire et la décision d'exécution fondée sur celle-ci aux Pays-Bas. Le secrétaire d'État a également abordé la question du groupe des ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour temporaire qui se trouvaient dans le flux des personnes déplacées. Dans cette lettre, le secrétaire d'État a expliqué qu'il n'était pas encore possible d'estimer quelle serait la taille du groupe, mais que ce dernier bénéficierait également d'un soutien, consistant avant tout à aider ces personnes, lors de leur arrivée aux Pays-Bas, dans leur éventuelle volonté de retour vers leur pays d'origine. Il a fait savoir qu'il entendait appliquer la directive de manière généreuse et faire usage de la possibilité offerte par l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution et par l'article 7 de la directive d'étendre la protection temporaire à d'autres groupes de personnes déplacées que les catégories obligatoires. Le secrétaire d'État a choisi de faire également bénéficier de la protection temporaire les apatrides ou les ressortissants de pays tiers titulaires, au 23 février 202[2], d'un permis de séjour temporaire en Ukraine en cours de validité (comme

¹⁴ Article 2, paragraphe 2, de la décision d'exécution.

¹⁵ Article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution.

¹⁶ Lettre du secrétaire d'État au Président du Tweede Kamer der Staten-Generaal (Seconde Chambre du Parlement, Pays-Bas) en date du 30 mars 2022, 19 637, n° 2839.

les ressortissants de pays tiers qui résidaient en Ukraine pour y travailler ou y étudier) et de renoncer pour ce groupe au critère du pays d'origine sûr. Le secrétaire d'État a expliqué que la mise en œuvre de ce critère pourrait alourdir la procédure d'asile et ne correspondait pas à l'application généreuse envisagée par le cabinet. Le groupe en question sera également désigné ci-après comme le « groupe facultatif ».

- 5.2 Faisant suite à sa lettre du 30 mars 2022, le secrétaire d'État a de nouveau adressé une lettre à la Chambre¹⁷ le 18 juillet 2022, indiquant que la protection temporaire du groupe facultatif prendrait fin à partir du 19 juillet 2022. Le secrétaire d'État a écrit avoir reçu des signaux faisant état de possibles utilisations abusives du régime par des ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour temporaire. Selon le secrétaire d'État, des signaux ont également été reçus concernant un afflux plus important de ressortissants de pays tiers en provenance d'autres pays (européens), au motif que, en raison du recours à la disposition facultative et de la renonciation au critère du pays d'origine sûr, ils relèvent de la directive relative à la protection temporaire aux Pays-Bas, ce qui n'est pas le cas dans ces pays, et ont donc droit à un accueil et à des prestations. Pour les ressortissants de pays tiers qui, à cette date, s'étaient déjà vu accorder une protection temporaire, le secrétaire d'État a annoncé que leur protection temporaire prendrait fin le 4 mars 2023. Le groupe facultatif se limite donc aux apatrides ou au ressortissants de pays tiers titulaires, au 23 février 2022[2], d'un permis de séjour temporaire en Ukraine en cours de validité et s'étant enregistrés dans le BRP¹⁸ avant le 19 juillet 2022.
- 5.3 Le 17 août 2022, le secrétaire d'État a modifié le VV en y insérant une nouvelle disposition, l'article 3.9a. Par cette modification, le secrétaire d'État a entendu reprendre dans cette disposition le contenu des lettres à la Chambre susmentionnées. Sur la base de la modification, le groupe facultatif a été désigné avec effet rétroactif au 4 mars 2022 en tant qu'étranger[s] visé[s] à l'article 3.1a, paragraphe 1, phrase introductive et sous e), du Vb (comme indiqué dans la lettre à la Chambre du 30 mars 2022). Dans le même temps, le secrétaire d'État a prévu, en vertu d'une disposition de droit transitoire, que cette disposition continuerait à s'appliquer jusqu'au 4 mars 2023 au groupe facultatif enregistré dans le BRP avant le 19 juillet 2022 (comme indiqué dans la lettre à la Chambre du 18 juillet 2022). À partir du 19 juillet 2022, la protection temporaire n'est donc plus accordée sur la base de la disposition facultative aux ressortissants de pays tiers bénéficiant d'un droit de séjour temporaire qui, à cette date, n'étaient pas encore enregistrés dans le BRP.

¹⁷ Lettre du secrétaire d'État au Président de la Seconde Chambre du Parlement du 18 juillet 2022, 19 637, n° 2945.

¹⁸ Basisregistratie personen (registre de la population).

5.4 Le 10 février 2023, le secrétaire d'État a de nouveau adressé une lettre à la Chambre ¹⁹, indiquant que la protection temporaire pour le groupe facultatif prendrait fin non pas le 4 mars 2023, mais seulement le 4 septembre 2023. Cette prorogation était motivée par le fait qu'il y avait lieu de s'attendre à ce qu'une partie non négligeable du groupe facultatif choisisse de passer par la procédure d'asile et que cela conduise à une pénurie de places d'accueil au Centraal orgaan opvang asielzoekers (organisme central d'accueil des demandeurs d'asile, Pays Bas).

La décision de prorogation

- 6.1 Le 19 septembre 2023, la Commission a présenté une proposition visant à proroger la protection temporaire d'une année supplémentaire ²⁰. Selon la Commission, les raisons pour lesquelles la protection temporaire a été introduite subsistent et il convient de la proroger car elle constitue une réponse nécessaire et appropriée à la situation actuelle. Il s'agit, selon la Commission, que les personnes déplacées en provenance d'Ukraine et hébergées dans les États membres de l'UE bénéficient de la plus grande stabilité et des meilleures perspectives possibles dans les circonstances actuelles.
- 6.2 Par la décision de prorogation du 19 octobre 2023 ²¹, le Conseil a décidé de proroger la protection temporaire jusqu'au 4 mars 2025.

La situation du requérant

- 7.1 Le requérant est né le [jour de la naissance] 1994 et a la nationalité nigériane. Il était titulaire d'un droit de séjour temporaire en Ukraine, valable jusqu'au 31 janvier 2023. Après le déclenchement de la guerre, il a fui vers les Pays-Bas, notamment dans la perspective de l'application généreuse de la protection temporaire pour le groupe facultatif pratiquée à ce moment-là par les Pays-Bas. Le requérant s'est fait enregistrer dans le BRP le 1^{er} juin 2022, ce qui l'a placé sous la protection de la directive relative à la protection temporaire. Conformément à la lettre à la Chambre du 30 mars 2022, le secrétaire d'État n'a pas évalué si le requérant pouvait retourner de manière sûre et durable au Nigéria. Le 9 août 2022, le requérant a introduit une demande d'asile.
- 7.2 Par décision du 24 août 2023, l'examen de la demande d'asile du requérant a été abandonné. Aucun recours n'a été introduit contre cette décision. Le

¹⁹ Lettre du secrétaire d'État au Président de la Seconde Chambre du Parlement du 10 février 2023, 19 637, n° 3070.

²⁰ COM(2023) 546 final.

²¹ Décision d'exécution (UE) 2023/2409 du Conseil, du 19 octobre 2023, prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382.

24 août 2023, le secrétaire d'État a également pris une décision mettant fin à la protection temporaire du requérant au titre de la directive relative à la protection temporaire à compter du 4 septembre 2023. Le requérant a, cette fois, formé un recours contre cette dernière décision. Le secrétaire d'État a, par la suite, retiré cette décision au motif que, dans un arrêt du 17 janvier 2024 rendu dans le cadre d'un appel dans une affaire analogue, le Conseil d'État²² a jugé, en résumé, que le secrétaire d'État ne pouvait pas mettre fin à la protection temporaire du groupe facultatif au 4 septembre 2023²³. [OMISSIS]

7.3 Le Conseil d'État a également jugé, dans l'arrêt susmentionné, que la protection temporaire du groupe facultatif prend fin de plein droit le 4 mars 2024.

7.4 Le secrétaire d'État a informé le requérant sur ce point par lettre du 24 janvier 2024. Par décision du 7 février 2024, le Secrétaire d'État a par la suite pris une décision de retour. C'est cette décision qui fait l'objet de la présente procédure.

La décision de retour

8.1 Dans sa décision du 7 février 2024, le secrétaire d'État s'est référé à l'arrêt du Conseil d'État du 17 janvier 2024. Il découle de cet arrêt que le séjour légal prend fin de plein droit le 4 mars 2024. Le requérant doit quitter le territoire de l'Union européenne et dispose d'un délai de quatre semaines pour le faire.

8.2 Dans son mémoire en défense du 4 mars 2024 et lors de l'audience, le secrétaire d'État a conclu, à titre principal, à l'irrecevabilité du recours du requérant. [OMISSIS]²⁴ [OMISSIS]

8.3 À titre subsidiaire, le secrétaire d'État a fait valoir dans sa défense que la protection temporaire avait pris fin de plein droit le 4 mars 2024, ainsi qu'il a été motivé en détail dans l'arrêt du Conseil d'État. Les arguments invoqués par le requérant sont, en substance, les mêmes que ceux qui ont été invoqués devant le Conseil d'État. Cette juridiction a estimé qu'il n'y avait pas lieu de poser des questions préjudicielles portant sur l'interprétation du droit de l'Union. Selon le secrétaire d'État également, il s'agit d'un acte clair²⁵.

²² Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (section du contentieux administratif du Conseil d'État, Pays-Bas, ci-après le « Conseil d'État »).

²³ ECLI:NL:RVS:2024:32.

²⁴ [OMISSIS]

²⁵ Il existe un acte clair si l'application correcte du droit communautaire peut s'imposer avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière de répondre à la question posée. En pareil cas, la juridiction suprême n'est pas tenue de renvoyer une question de

Les moyens du recours

- 9.1 Le requérant n'est pas d'accord avec la décision de retour prise à son encontre. Il a, en substance, fait valoir ce qui suit.
- 9.2 À titre principal, la décision de retour est prématurée. Mais, selon le requérant, la décision de retour est, qui plus est, illégale au motif que la protection temporaire des ressortissants de pays tiers tels que le requérant se poursuit en tout état de cause jusqu'au 4 mars 2025. Le requérant tire son droit de séjour directement de l'application du droit de l'Union. Dès lors qu'il appartenait déjà au groupe auquel s'appliquait la directive relative à la protection temporaire, il relève également de la prorogation de cette protection temporaire au moyen de la décision de prorogation du 19 octobre 2023. L'arrêt du Conseil d'État du 17 janvier 2024 est fondée sur une interprétation incorrecte des dispositions de la directive relative à la protection temporaire. Puisqu'il bénéficie toujours de la protection temporaire, aucune décision de retour ne peut être imposée pour ce motif également. La décision de retour doit donc être annulée.
- 9.3 À titre subsidiaire, le requérant a demandé au rechtbank (tribunal) de poser des questions préjudicielles sur la directive relative à la protection temporaire. C'est à tort que le Conseil d'État ne l'a pas fait.
- 9.4 À titre plus subsidiaire, le demandeur d'asile estime que c'est à tort qu'il n'a pas été entendu sur la décision de retour prise à son encontre. Le principe du respect des droits de la défense l'exige. À l'appui de sa demande, le requérant s'est référé, entre autres, aux arrêts G. et R. ainsi que Boudjlida²⁶. Il aurait dû être interrogé sur les éléments en rapport avec les articles 3 et 8 de la CEDH²⁷. Le secrétaire d'État aurait également dû évaluer les circonstances individuelles invoquées. Le requérant a notamment fait valoir qu'il avait du travail ici depuis longtemps et que son employeur tenait à le garder. Enfin, le secrétaire d'État aurait commis une erreur en ce qu'il pas procédé à une appréciation au regard du principe de proportionnalité.

Le recours est-il recevable ?

10.1 [OMISSIS]

10.2 [OMISSIS]

10.3 Le rechtbank (tribunal) estime le recours recevable.

droit communautaire à la Cour. C'est ce qui résulte de l'arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335, points 16 et suivants).

²⁶ Arrêts du 10 septembre 2013 (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533), et du 11 décembre 2014 (C-249/13, EU:C:2014:2431).

²⁷ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La décision de retour est-elle prématurée ?

- 11.1 Le requérant soutient que la décision de retour a été prise prématurément. En effet, le secrétaire d'État a adopté la décision le 7 février 2024 alors que, selon le secrétaire d'État, le requérant était toujours, à cette date, en séjour régulier en vertu de la directive relative à la protection temporaire. Selon le rechtbank (tribunal), la réponse à cette question ne s'impose pas avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière de répondre. Le rechtbank (tribunal) s'en explique ci-dessous.
- 11.2 L'article 2, paragraphe 1, de la directive « retour »²⁸ dispose que cette directive s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre. L'article 6, paragraphe 1, de ladite directive²⁹ dispose qu'une décision de retour est prise lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers se trouve en situation de séjour irrégulier. Le paragraphe 6 de cet article ajoute, dans la mesure où cette disposition est pertinente en l'espèce, que ladite directive n'empêche pas les États membres de prononcer, dans une même décision, la fin du séjour régulier et la décision de retour. Ces dispositions semblent impliquer que le séjour irrégulier doit avoir été constaté au plus tard au moment de l'adoption de la décision de retour. Dans ce contexte, on pourrait considérer que, s'il n'existe pas encore de séjour irrégulier, aucune décision de retour ne peut pas non plus encore être adoptée.
- 11.3 À l'appui de cette interprétation, le rechtbank (tribunal) se réfère au point 59 de l'arrêt Gnandi³⁰, où la Cour considère qu'une décision de retour peut être prise dès le rejet (d'une demande de protection internationale) ou cumulativement avec celui-ci dans un même acte administratif. Dans ses conclusions complémentaires du 22 février 2018³¹ dans la même affaire, M. l'avocat général Mengozzi est du même avis. Au point 49, il affirme expressément que les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas en situation de séjour irrégulier ou qui relèvent de l'une des exceptions sont, en principe, exclus, tant que perdurent les motifs de cette exclusion, des procédures prévues par cette directive. L'arrêt Arslan³², que l'avocat général cite à plusieurs reprises, semble également aller dans ce sens. Il ressort des points 48 et 49 de cet arrêt que la directive « retour » ne s'applique pas à un ressortissant d'un pays tiers tant qu'il se trouve en séjour régulier sur le territoire de l'État membre.

²⁸ Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008.

²⁹ Transposé aux Pays-Bas à l'article 62a de la Vw.

³⁰ Arrêt du 19 juin 2018 (C-181/16, EU:C:2018:465).

³¹ Conclusions dans l'affaire Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:90).

³² Arrêt du 30 mai 2013 (C-534/11, EU:C:2013:343).

- 11.4 Selon le rechtbank, il existe donc différentes indications permettant de conclure que le secrétaire d'État n'était pas compétent pour adopter la décision de retour dès le 7 février 2024 parce que, à cette date, le requérant se trouvait toujours en séjour régulier. Il s'agirait dès lors d'une décision prématurée.
- 11.5 Cependant, il n'en demeure pas moins qu'il existait des motifs valables pour adopter de cette manière les décisions de retour à l'encontre du requérant et d'autres personnes se trouvant dans la même situation. Dans l'arrêt susmentionné du 17 janvier 2024, le Conseil d'État, non seulement a constaté que le séjour au titre de la directive relative à la protection temporaire prenait fin de plein droit à compter du 4 mars 2024, mais il a également considéré qu'il appartenait au secrétaire d'État de déterminer sous quelle forme il en informerait les étrangers concernés. Par la suite, le secrétaire d'État, ainsi qu'il l'a expliqué lors de l'audience, a consulté le barreau et le pouvoir judiciaire. Dans un esprit de protection juridictionnelle, une lettre d'information annonçant les étapes ultérieures a alors été envoyée à ce groupe et il a finalement été décidé d'adopter les décisions de retour en deux séries les 7 et 23 février 2024. L'idée sous-jacente était que ces étrangers seraient alors informés anticipativement des conséquences de la cessation de leur séjour régulier et qu'ils disposeraient donc d'un peu plus de temps pour introduire d'éventuels recours. En outre, la circonstance que la décision de retour a été adoptée quelques semaines avant le moment où, selon le secrétaire d'État, le séjour régulier prend fin peut, selon le rechtbank (tribunal), s'avérer opportune compte tenu du fait que l'État membre doit procéder à l'éloignement de l'étranger dans les meilleurs délais, ainsi qu'il résulte des points 79 et 80 de l'arrêt TQ³³.
- 11.6 En outre, il résulte de la décision de retour elle-même [-] et il en va de même pour les décisions de retour adoptées dans des affaires similaires [-] qu'elle ne produit pas ses effets avant le moment de la cessation du séjour régulier. À cet égard, la décision indique clairement que le requérant n'est plus en situation de séjour régulier aux Pays-Bas à compter du 5 mars 2024. Selon la décision de retour, le délai de retour ne commence également à courir qu'à partir de cette date. À partir de cette date, c'est la directive « retour » qui s'applique et il pourrait être considéré que, pour assurer le fonctionnement optimal de cette directive et conformément à ses objectifs, une décision telle que celle en cause dans la présente affaire pourrait également être prise juste avant cette date. En revanche, c'est bien dans un délai de quatre semaines à compter de la date de la décision que les recours devaient être introduits, et non pas dans un délai de quatre semaines à compter du 4 mars 2024 seulement.

³³ Arrêt du 14 janvier 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Retour d'un mineur non accompagné) (C-441/19, EU:C:2021:9).

11.7 Compte tenu de ce qui précède, le rechtbank (tribunal) doute de la réponse qu'il convient de donner à la question de droit dont il est saisi. Par conséquent, le rechtbank (tribunal) estime qu'il y a lieu de saisir la Cour des [première et deuxième questions préjudicielles].

[OMISSIS]

La protection temporaire a-t-elle pris fin de plein droit le 4 mars 2024 ?

12. La question suivante qui se pose au rechtbank (tribunal) est de savoir si le secrétaire d'État, se référant à l'arrêt susmentionné du Conseil d'État du 17 janvier 2024, a raison de considérer que la protection temporaire au titre de la directive relative à la protection temporaire a pris fin de plein droit le 4 mars 2024. Le rechtbank (tribunal) estime que la réponse à cette question ne s'impose pas non plus avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière dont il convient de répondre. Le rechtbank (tribunal) s'en explique ci-dessous.

13.1 Dans son arrêt du 17 janvier 2024, le Conseil d'État a conclu que la protection temporaire a pris fin de plein droit le 4 mars 2024. En résumé, le Conseil d'État parvient à cette conclusion de la manière suivante.

13.2 Les Pays-Bas ont, dans un premier temps, choisi d'appliquer généreusement la directive relative à la protection temporaire. Pour cette raison, ils ont appliqué la disposition facultative de l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution afin d'accorder la protection temporaire également au groupe facultatif. Selon le Conseil d'État, la directive relative à la protection temporaire s'applique pleinement à ce groupe. Selon cette juridiction, s'agissant de la durée de la protection, il convient, dès lors, de se référer à l'article 4 de la directive relative à la protection temporaire. Toujours selon cette juridiction, il ne pouvait être mis fin à n'importe quel moment, en vertu du droit national, à la durée de la protection temporaire. L'économie de l'article 4 de la directive relative à la protection temporaire implique que la protection temporaire de ce groupe ne pouvait pas prendre fin au 4 septembre 2023. Le texte du paragraphe 1 de cet article ne contient aucun élément permettant de supposer que la protection temporaire du groupe facultatif pouvait être évaluée différemment de celle des autres catégories de personnes déplacées bénéficiant d'une protection temporaire. Le Conseil d'État considère comme déterminante à cet égard l'absence d'évaluation distincte lors des prorogations automatiques de la protection au titre de la directive relative à la protection temporaire.

13.3 Selon le Conseil d'État, il en va autrement de la prorogation de la protection temporaire du 4 mars 2024 au 4 mars 2025. Selon cette juridiction, les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 se réfèrent à des situations différentes. Le paragraphe 1 prévoit la durée initiale et sa prorogation automatique. C'est cette situation qui fait l'objet de la décision d'exécution.

Le paragraphe 2 vise une nouvelle situation, dans laquelle le Conseil, sur proposition de la Commission, réévalue s'il existe encore des raisons de continuer à accorder la protection temporaire. L'existence de telles raisons a été constatée dans la décision de prorogation pour les personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Le Conseil d'État déduit de cette décision que la prorogation ne s'applique que pour autant que les États membres appliquent encore la disposition facultative à ce moment-là. Ce n'est plus le cas des Pays-Bas. À partir du 19 juillet 2022, les Pays-Bas n'accordent plus la protection temporaire au moyen de la disposition facultative aux ressortissants de pays tiers qui ne s'étaient pas encore inscrits au BRP à ce moment-là. Il s'ensuit que la protection temporaire du groupe facultatif prend fin de plein droit le 4 mars 2024. À l'appui de cette appréciation, le Conseil d'État se réfère à l'article 1^{er} de la décision de prorogation. Cette disposition indique que la protection temporaire accordée aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine visées à l'article 2 de la décision d'exécution est prorogée d'une année jusqu'au 4 mars 2025. Étant donné que cette décision de prorogation est postérieure au 19 juillet 2022, date à laquelle les ressortissants de pays tiers cessent de bénéficier de la protection temporaire aux Pays-Bas au titre de la disposition facultative, l'article 1^{er} de la décision de prorogation et la prorogation jusqu'au 4 mars 2025 prévue par cette disposition ne s'appliquent pas à ces ressortissants. À l'appui de cette interprétation, le Conseil d'État se réfère à la proposition de décision de prorogation de la Commission du 19 septembre 2023. L'exposé des motifs de cette proposition, notamment la note en bas de page 2, ne mentionne pas la disposition facultative de l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution. Le Conseil d'État en déduit que cette disposition de la décision d'exécution n'est pertinente pour la décision de prorogation que pour autant que les États membres appliquent ladite disposition au moment de l'adoption de la décision de prorogation par le Conseil.

- 14.1 Le rechtbank (tribunal) estime qu'il peut exister un doute raisonnable quant à la question de savoir si le Conseil d'État s'est, ce faisant, fondé sur une interprétation correcte du droit de l'Union. Le rechtbank (tribunal) s'en explique ci-après.
- 14.2 En principe, en cas de compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres dans un domaine déterminé, les États membres ne peuvent plus exercer leur compétence dans ce domaine spécifique une fois que l'Union européenne exerce la sienne. Ce principe découle de l'article 2, paragraphe 2, TFUE³⁴, du protocole (n° 25) sur l'exercice des compétences partagées annexé au TFUE et de la déclaration (n° 18) concernant la délimitation des compétences³⁵. Dans ses conclusions dans l'affaire

³⁴ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³⁵ Déclarations relatives à des dispositions des traités du 13 décembre 2007, annexées à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

Allemagne/Conseil³⁶, M. l'avocat général Szpunar considère que, dès lors que, et dans la mesure où, l'Union a exercé sa compétence de légiférer et d'adopter des actes juridiquement contraignants dans un domaine, les États membres ne sont plus en mesure d'agir. Dans ses conclusions dans l'avis 2/15³⁷, M^{me} l'avocate générale Sharpston explique ce principe de préemption comme suit : toute compétence exercée dans un domaine partagé est exercée soit par l'Union, soit par les États membres. Elle ne peut pas se trouver dans les limbes entre les deux. Il découle de l'article 4, paragraphe 2, sous j), et de l'article 77 TFUE que l'asile et l'immigration constituent un domaine de compétence partagée entre l'Union et les États membres. Il s'ensuit que si l'Union exerce sa compétence en matière d'asile et d'immigration, les États membres ne peuvent plus agir sur la matière réglementée par l'Union.

14.3 Le rechtbank (tribunal) ne saurait suivre la distinction opérée par le Conseil d'État quant à la durée de la protection temporaire entre le groupe facultatif et les autres groupes, étant donné la répartition des compétences expliquée ci-dessus. Les Pays-Bas ont appliqué la disposition facultative de l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution au groupe des ressortissants de pays tiers arrivés avant le 19 juillet 2022. Le requérant appartient à ce groupe. Ce groupe relève par conséquent pleinement du champ d'application de la directive relative à la protection temporaire en vertu de l'article 7 de cette directive. Selon le rechtbank (tribunal), les termes de l'article 7 de ladite directive l'expriment clairement, parce qu'ils indiquent qu'il s'agit de la protection prévue par ladite directive.

14.4 Le rechtbank (tribunal) relève à cet égard que ces termes ne figuraient pas encore dans la proposition initiale de la Commission, mais qu'ils ont été ajoutés ultérieurement sur proposition du Parlement européen, avec l'explication suivante : « Les autres catégories de personnes que les États membres font bénéficier d'une protection temporaire devraient être soumises aux mêmes règles que celles relevant de la législation de l'Union »³⁸. L'ajout a fait suite à une discussion sur la proposition de la Commission, la délégation allemande se demandant si les autres dispositions de la directive, y compris celles relatives à la durée, s'appliqueraient si les États membres mettaient en œuvre l'article 7 de la directive. La délégation irlandaise souhaitait ajouter à la disposition que le droit national s'appliquerait si les États membres assuraient une protection temporaire en vertu de la

³⁶ Conclusions de l'avocat général Szpunar (C-600/14, EU:C:2017:296, point 77).

³⁷ Conclusions dans l'avis 2/15 [(Accord de libre-échange avec Singapour), EU:C:2016:992].

³⁸ Rapport sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil du 28 février 2001, A5-0077/2001. [en anglais dans l'original, traduction libre]

disposition facultative³⁹. L'accord dégagé par le Conseil⁴⁰ n'a pas repris la proposition irlandaise, le choix s'étant précisément porté sur l'ajout des termes « prévue par la présente directive » à l'article 7 de la directive relative à la protection temporaire. Ces termes figurent également dans la version finale de la directive.

14.5 Le rechtbank (tribunal) interprète l'article 7 de la directive relative à la protection temporaire en ce sens que la protection dont les États membres, sur la base de cette disposition, peuvent faire bénéficier des groupes supplémentaires de personnes déplacées, doit être conforme avec les autres dispositions de cette directive, y compris la durée de la protection temporaire. Il s'ensuit que les articles 4 et 6 de ladite directive régissent de manière contraignante et exhaustive la durée et les possibilités de cessation de la protection temporaire, y compris pour les catégories de personnes auxquelles les États membres ont accordé le bénéfice de la protection temporaire en vertu de la disposition facultative. Par conséquent, si des États membres ont accordé le bénéfice de la protection temporaire sur la base de la disposition facultative prévue par la directive, cette protection temporaire ne peut prendre fin que lorsque la durée maximale de la protection temporaire a été atteinte, ou bien à un stade antérieur si le Conseil décide de mettre fin à la protection temporaire. Pour ce groupe de bénéficiaires non plus, les États membres ne disposent donc pas de la compétence autonome de revenir sur la décision d'octroi de la protection temporaire sur le fondement de la disposition facultative. En effet, le législateur de l'Union a, pour tous les bénéficiaires de la directive relative à la protection temporaire, exercé sa compétence en ce qui concerne la durée de la protection temporaire et le régime de cessation de celle-ci.

14.6 Le rechtbank (tribunal) ne voit aucune raison de considérer qu'il en aille autrement de la décision du Conseil de proroger la durée de la protection temporaire jusqu'au 4 mars 2025. La décision de prorogation elle-même ne semble pas non plus opérer de distinction entre les différents groupes. L'article 1^{er} de cette décision dispose que la protection temporaire est accordée aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine visées à l'article 2 de la décision d'exécution. En relève également le groupe facultatif mentionné au paragraphe 3 de cette disposition. Cela semble impliquer que si un groupe a été inclus dans le champ d'application de la directive relative à la protection temporaire en vertu de la disposition facultative [-] dans la situation néerlandaise, il s'agit des ressortissants de pays tiers qui se sont inscrits au BRP avant le 19 juillet 2022 [-] ce groupe relève également du champ d'application de la décision de prorogation.

³⁹ Document du Conseil 6128/1 (ASILE 15) du 16 février 2001.

⁴⁰ Document du Conseil 8964/1 (ASILE 28) du 18 mai 2001.

14.7 La distinction opérée par le Conseil d'État dans son arrêt susmentionné du 17 janvier 2024 entre les différents groupes visés à l'article 2 de la décision d'exécution est difficilement conciliable avec ce qui précède. En outre, cette distinction semble contraire au principe de préemption énoncé au point 14.2 de la présente décision de renvoi, qui implique qu'un État membre ne saurait exercer des compétences dans un domaine dans la mesure où, et tant que, l'Union le fait. Dès lors que l'Union a exercé sa compétence en ce qui concerne la durée de la protection temporaire, il est évident que le secrétaire d'État, suite à l'activation en soi non obligatoire de la disposition facultative et à la renonciation au critère du pays d'origine sûr, n'est pas compétent pour adopter un régime relatif à la durée de la protection temporaire dérogeant à la directive. Cette interprétation est également conforme à l'exposé des motifs de la proposition de décision de prorogation, selon lequel la directive relative à la protection temporaire doit, selon la Commission, garantir l'application des mêmes normes et d'un ensemble harmonisé de droits dans toute l'Union aux personnes qui y sont accueillies au moment de la décision de prorogation⁴¹. Le considérant 7 de la décision de prorogation évoque également un ensemble harmonisé de droits. Il ne semble pas conciliable avec cette approche que les personnes déplacées accueillies en vertu de la directive bénéficient d'une protection temporaire de durée variable dans l'Union.

14.8 Le rechtbank (tribunal) a également d'autres doutes concernant l'interprétation, par le Conseil d'État, des dispositions de la directive relative à la protection temporaire. Dans l'arrêt susmentionné, cette juridiction affirme qu'il existe une différence pertinente entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de cette directive. Selon elle, le paragraphe 1 vise la prorogation automatique et n'implique donc pas d'évaluation distincte, tandis que le paragraphe 2 (la prorogation à la suite d'une décision du Conseil à cet effet) nécessite une nouvelle évaluation. Le rechtbank (tribunal) ne voit pas pourquoi la circonstance que la prorogation de la protection temporaire accordée sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2 requiert une décision du Conseil permettrait de conclure que les États membres devraient à nouveau évaluer le cercle des bénéficiaires. Il semble plus conforme au texte de cet article et de l'article 1^{er} de la décision de prorogation que le Conseil doive seulement examiner la question de la prorogation de la protection du groupe bénéficiant déjà d'une protection à ce moment-là, y compris, donc, le groupe de personnes que les Pays-Bas ont fait relever de la directive relative à la protection temporaire en vertu de la disposition facultative. L'article 4, paragraphe 2, prévoit la possibilité de proroger la protection temporaire s'il subsiste des raisons de la maintenir. Ces raisons sont liées à la nécessité de procéder à l'octroi initial de la protection temporaire : dans la présente affaire, la situation de guerre en Ukraine et la volonté d'alléger la charge des

⁴¹ Proposition de décision d'exécution du Conseil prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382, p. 5.

régimes d’asile des différents États membres. C’est notamment ce qui découle de plusieurs passages des considérants et de l’article 1^{er} de la décision d’exécution ⁴².

14.9 Le rechtbank (tribunal) n’aperçoit pas d’élément permettant de considérer que, dans cette situation, les États membres sont compétents pour modifier le cercle des bénéficiaires. La situation du groupe placé sous la protection de la directive relative à la protection temporaire en vertu de la disposition facultative n’a pas davantage changé que celle du groupe qui relevait directement de la directive relative à la protection temporaire. Cette directive instaure en effet des normes minimales pour l’octroi d’une protection temporaire en cas d’afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers et qui ne peuvent rentrer dans leur pays d’origine, et elle promeut un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil ⁴³. À l’époque, le 19 mars 2022, le secrétaire d’État, lorsqu’il a appliqué généreusement la disposition facultative et accordé la protection au groupe facultatif, a réalisé que cette décision aurait des conséquences s’agissant du soutien apporté à ces personnes, alors qu’à l’époque on ne pouvait pas encore affirmer quelle serait la taille de ce groupe. Après que le secrétaire d’État a fait volontairement usage de la disposition facultative, renonçant à cet égard tout aussi volontairement au critère du pays d’origine sûr, le groupe facultatif (y compris le requérant) s’est rendu aux Pays-Bas pour y bénéficier d’une protection temporaire. Il est donc évident que le secrétaire d’État doit supporter les conséquences de l’accueil de ce groupe. L’exposé des motifs de la décision de prorogation indique à cet égard que cette décision prévoit une prorogation d’un an en faveur du groupe spécifique de personnes auquel elle s’applique déjà ⁴⁴. Tel est le cas à l’égard du requérant et des autres membres du groupe facultatif. La lettre à la Chambre du 18 juillet 2022 n’est pas, selon le rechtbank (tribunal), de nature à modifier cette situation.

14.10 La référence faite par le Conseil d’État dans son arrêt du 17 janvier 2024 à la note en bas de page 2 de la proposition de décision de prorogation susmentionnée ne convainc pas davantage le rechtbank (tribunal). Cette note en bas de page ne mentionne pas l’article 2, paragraphe 3, de la décision de prorogation. Le Conseil d’État en déduit que l’article 2, paragraphe 3, de la décision d’exécution n’est pertinent pour la décision de prorogation que pour autant que les États membres appliquent cette disposition au moment de l’adoption de la décision de prorogation par le Conseil. Selon le rechtbank (tribunal), il est plutôt évident que la Commission n’a pas mentionné

⁴² Voir, notamment, considérants 1, 2, 5, 7 et 10.

⁴³ Sur l’équilibre réalisé à cet égard, voir également considérant 1 de la décision de prorogation.

⁴⁴ Proposition de décision d’exécution du Conseil prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d’exécution (UE) 2022/382, p. 5.

l'article 2, paragraphe 3, dans la note en bas de page parce que ce passage se réfère uniquement au groupe de personnes pour lequel le Conseil a initialement activé la protection temporaire. La disposition facultative traite précisément des groupes activés par les États membres, c'est-à-dire, dans le cas des Pays-Bas, le groupe des ressortissants de pays tiers titulaires d'un droit de séjour temporaire en Ukraine arrivés avant le 19 juillet 2022.

14.11 Le rechtbank (tribunal) considère qu'il existe suffisamment de raisons de supposer qu'une interprétation correcte du droit de l'Union implique que le groupe qui, en application de la disposition facultative, relève du champ d'application de la directive relative à la protection temporaire, relève, lui aussi, du champ d'application de la décision de prorogation, de sorte qu'il a droit à la protection temporaire au titre de cette directive jusqu'au 4 mars 2025. La décision du Conseil d'État du 17 janvier 2024 affirme cependant le contraire. Dans ce contexte, le rechtbank (tribunal) ne peut que conclure que la réponse à la question de savoir si la protection temporaire du groupe facultatif pouvait prendre fin à compter du 4 mars 2024 ne s'impose pas avec une évidence telle qu'elle ne permet aucune autre réponse raisonnable que celle mentionnée ci-dessus ou celle exprimée dans la décision du Conseil d'État. Par conséquent, le rechtbank (tribunal) estime qu'il y a lieu de demander à la Cour de statuer également sur la [troisième] question [préjudicielle] [.]

[OMISSIS]

15. Le rechtbank (tribunal) est conscient que la présente décision de renvoi peut, à première vue, susciter l'étonnement, parce que le Conseil d'État a cherché à préciser ce point litigieux il y a plus de deux mois. La présente décision de renvoi s'écarte de cette décision. Cependant, il s'agit ici de l'interprétation du droit de l'Union, qui relève en dernier ressort de la compétence de la Cour. En posant les présentes questions, le rechtbank (tribunal) est conscient que, si la procédure normale est suivie, la réponse aux questions préjudicielles risque de ne pas intervenir avant l'expiration de la durée maximale de la protection temporaire. Le rechtbank (tribunal) demande à la Cour de soumettre l'affaire à la procédure préjudicielle accélérée. Le rechtbank (tribunal) estime que la nature de cette affaire exige son traitement dans des délais courts, comme le prévoit l'article 105, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice⁴⁵. En effet, une incertitude prolongée quant à son issue est susceptible d'entraver le fonctionnement du système de protection temporaire mis en place par le droit de l'Union en vertu de la directive relative à la protection temporaire⁴⁶.

⁴⁵ JO 2012, L 265.

⁴⁶ À titre de comparaison, le rechtbank (tribunal) rappelle les ordonnances du président de la Cour du 15 février 2017, Mengesteab (C-670/16, EU :C :2017 :[120]), du 22 février 2008 Kozłowski (C-66/08, EU :C :2008 :[116]), et du [15] février 2017, Jafari (C-646/16, EU :C :2017 :[138]).

16. [OMISSIS]

Décision

Le rechtbank (tribunal) :

– demande à la Cour de statuer à titre préjudiciel, conformément à l'article 267 TFUE, sur les questions suivantes :

1. Convient-il d'interpréter l'article 6 de la directive « retour » en ce sens qu'il s'oppose à l'adoption d'une décision de retour à une date où un étranger se trouve encore en séjour régulier sur le territoire d'un État membre ?

2. Importe-t-il, pour répondre à la question précédente, que la décision de retour comporte une date de fin du séjour régulier, que cette date se situe dans un avenir proche et que, en outre, les effets juridiques de la décision de retour ne se produisent qu'à cette date ultérieure ?

3. Convient-il d'interpréter l'article 1^{er} de la décision de prorogation en ce sens que cette prorogation vise également un groupe de ressortissants de pays tiers qu'un État membre a antérieurement inclus dans le champ d'application de la directive relative à la protection temporaire en vertu de la disposition facultative de l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution, même si cet État membre a par la suite choisi de cesser de faire bénéficier de la protection temporaire ce groupe de ressortissants de pays tiers ?

[OMISSIS]

Le cadre juridique

Article 2, paragraphe 2, TFUE

Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne.

Article 4 TFUE

1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6.

2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants :

- j) l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Article 77 TFUE

1. L'Union développe une politique visant :
 - a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ;
 - b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ;
 - c) à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.
2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur :
 - a) la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée ;
 - b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ;
 - c) les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée ;
 - d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures ;
 - e) l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.
3. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour faciliter l'exercice du droit, visé à l'article 20, paragraphe 2, point a), et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.
4. Le présent article n'affecte pas la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international.

Protocole (n° 25) sur l'exercice des compétences partagées annexé au TFUE

En ce qui concerne l'article 2, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif aux compétences partagées, lorsque l'Union mène une

action dans un certain domaine, le champ d'application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine.

Déclaration (n° 18) concernant la délimitation des compétences

La Conférence souligne que, conformément au système de répartition des compétences entre l'Union et les États membres tel que prévu par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer. Ce dernier cas de figure peut se produire lorsque les institutions compétentes de l'Union décident d'abroger un acte législatif, en particulier en vue de mieux garantir le respect constant des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Sur l'initiative d'un ou de plusieurs de ses membres (représentants des États membres) et conformément à l'article 241 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil peut demander à la Commission de soumettre des propositions visant à abroger un acte législatif. La Conférence se félicite que la Commission déclare qu'elle accordera une attention particulière à ce type de demande.

De même, les représentants des gouvernements des États membres, réunis en Conférence intergouvernementale, conformément à la procédure de révision ordinaire prévue à l'article 48, paragraphes 2 à 5, du traité sur l'Union européenne, peuvent décider de modifier les traités sur lesquels l'Union est fondée, y compris en vue d'accroître ou de réduire les compétences attribuées à l'Union dans lesdits traités.

Article 4 de la directive relative à la protection temporaire

1. Sans préjudice de l'article 6, la durée de la protection temporaire est d'une année. À moins qu'il n'y soit mis fin sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point b), elle peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an.

2. S'il subsiste des raisons de maintenir la protection temporaire, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil, de proroger cette protection temporaire pour une période maximale d'un an.

Article 6 de la directive relative à la protection temporaire

1. Il est mis fin à la protection temporaire :

- a) lorsque la durée maximale a été atteinte ; ou
 - b) à tout moment, par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil.
2. La décision du Conseil est fondée sur la constatation que la situation dans le pays d'origine permet un retour sûr et durable des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des obligations des États membres en matière de non-refoulement. Le Parlement européen est informé de la décision du Conseil.

Article 7 de la directive relative à la protection temporaire

1. Les États membres peuvent faire bénéficier de la protection temporaire prévue par la présente directive des catégories supplémentaires de personnes déplacées qui ne sont pas visées dans la décision du Conseil prévue à l'article 5, lorsqu'elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine. Ils en informent immédiatement le Conseil et la Commission.

2. Les dispositions des articles 24, 25 et 26 ne s'appliquent pas au recours à la possibilité visée au paragraphe 1, à l'exception du soutien structurel prévu par le Fonds européen pour les réfugiés institué par la décision 2000/596/CE, dans les conditions prévues par ladite décision.

Considérants de la décision d'exécution

(1) Le 24 février 2022, les forces armées russes ont lancé une invasion à grande échelle de l'Ukraine en plusieurs points depuis la Fédération de Russie, la Biélorussie et des régions de l'Ukraine qui ne sont pas contrôlées par le gouvernement.

(2) En conséquence, des parties considérables du territoire ukrainien constituent désormais des zones de conflit armé d'où des milliers de personnes ont fui ou sont en fuite.

(5) Le conflit a déjà des implications pour l'Union, y compris la probabilité qu'une forte pression migratoire soit exercée sur ses frontières orientales au fur et à mesure de l'évolution du conflit. Au 1^{er} mars 2022, plus de 650 000 personnes déplacées étaient arrivées dans l'Union en provenance d'Ukraine en passant par la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie et la Roumanie. Ces chiffres devraient croître.

(7) Ces chiffres montrent que l'Union est susceptible d'être confrontée à une situation caractérisée par un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine qui ne sont pas en mesure de retourner vers leur pays ou région d'origine en raison de l'agression militaire russe. L'ampleur de cet afflux serait vraisemblablement telle que les régimes d'asile des États membres risquent

manifestement de ne pas être en mesure de traiter ces arrivées sans qu'il soit porté atteinte au bon fonctionnement de ces régimes, ainsi qu'aux intérêts des personnes concernées et à ceux d'autres demandeurs d'une protection.

(10) Pour faire face à cette situation, il convient d'établir l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées au sens de la directive 2001/55/CE, afin de leur fournir une protection temporaire.

Article 2 de la décision d'exécution

1. La présente décision s'applique aux catégories suivantes de personnes déplacées d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date, à la suite de l'invasion militaire par les forces armées russes qui a commencé à cette date :

- a) les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant le 24 février 2022 ;
- b) les apatrides, et les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui ont bénéficié d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022 ; et,
- c) les membres de la famille des personnes visées aux points a) et b).

2. Les États membres appliquent la présente décision ou une protection adéquate en vertu de leur droit national à l'égard des apatrides, et des ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui peuvent établir qu'ils étaient en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité délivré conformément au droit ukrainien, et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou leur région d'origine dans des conditions sûres et durables.

3. Conformément à l'article 7 de la directive 2001/55/CE, les États membres peuvent également appliquer la présente décision à d'autres personnes, y compris aux apatrides et aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui étaient en séjour régulier en Ukraine et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables.

4. Aux fins du paragraphe 1, point c), les personnes suivantes sont considérées comme membres de la famille, dans la mesure où la famille était déjà présente et résidait en Ukraine avant le 24 février 2022 :

- a) le conjoint d'une personne visée au paragraphe 1, point a) ou b), ou le partenaire non marié engagé dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné traite les couples non mariés de manière comparable aux couples mariés dans le cadre de son droit national des étrangers ;

- b) les enfants mineurs célibataires d'une personne visée au paragraphe 1, point a) ou b), ou de son conjoint, qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés ;
- c) d'autres parents proches qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des circonstances entourant l'afflux massif de personnes déplacées et qui étaient alors entièrement ou principalement à la charge d'une personne visée au paragraphe 1, point a) ou b).

Article 1^{er} de la décision de prorogation

La protection temporaire accordée aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine visées à l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 est prorogée d'une année jusqu'au 4 mars 2025.

Article 2, paragraphe 1, de la directive « retour »

La présente directive s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre.

Article 6 de la directive « retour »

1. Les États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 à 5.
2. Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre et titulaires d'un titre de séjour valable ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour délivrés par un autre État membre sont tenus de se rendre immédiatement sur le territoire de cet autre État membre. En cas de non-respect de cette obligation par le ressortissant concerné d'un pays tiers ou lorsque le départ immédiat du ressortissant d'un pays tiers est requis pour des motifs relevant de l'ordre public ou de la sécurité nationale, le paragraphe 1 s'applique.
3. Les États membres peuvent s'abstenir de prendre une décision de retour à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire si le ressortissant concerné d'un pays tiers est repris par un autre État membre en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux existant à la date d'entrée en vigueur de la présente directive. Dans ce cas, l'État membre qui a repris le ressortissant concerné d'un pays tiers applique le paragraphe 1.
4. À tout moment, les États membres peuvent décider d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire. Dans ce cas, aucune décision de retour n'est prise. Si une décision de retour a déjà été prise, elle est annulée ou suspendue pour

la durée de validité du titre de séjour ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour.

5. Si un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre fait l'objet d'une procédure en cours portant sur le renouvellement de son titre de séjour ou d'une autre autorisation lui conférant un droit de séjour, cet État membre examine s'il y a lieu de s'abstenir de prendre une décision de retour jusqu'à l'achèvement de la procédure en cours, sans préjudice du paragraphe 6.

6. La présente directive n'empêche pas les États membres d'adopter une décision portant sur la fin du séjour régulier en même temps qu'une décision de retour et/ou une décision d'éloignement et/ou d'interdiction d'entrée dans le cadre d'une même décision ou d'un même acte de nature administrative ou judiciaire, conformément à leur législation nationale, sans préjudice des garanties procédurales offertes au titre du chapitre III ainsi que d'autres dispositions pertinentes du droit communautaire et du droit national.

Article 105, paragraphe 3, du règlement de procédure de la Cour de justice

À la demande de la juridiction de renvoi ou, à titre exceptionnel, d'office, le président de la Cour peut, lorsque la nature de l'affaire exige son traitement dans de brefs délais, le juge rapporteur et l'avocat général entendus, décider de soumettre un renvoi préjudiciel à une procédure accélérée dérogeant aux dispositions du présent règlement.

[OMISSIS]

Article 8 de la loi de 2000 sur les étrangers

Un étranger n'a le droit de séjourner de manière régulière aux Pays-Bas que :

f) si, dans l'attente d'une décision sur une demande de permis de séjour, telle que visée aux articles 14 et 28, la présente loi, une disposition adoptée en vertu de celle-ci ou une décision de justice prévoit qu'il n'y a pas lieu d'éloigner le demandeur tant qu'il n'aura pas été statué sur la demande ;

h) dans l'attente de la décision sur une réclamation ou un recours lorsqu'il convient, conformément à la présente loi ou à une disposition adoptée en vertu de celle-ci ou bien à une décision de justice, de ne pas éloigner le demandeur tant qu'il n'aura pas été statué sur la réclamation ou le recours ;

Article 3.1a, paragraphe 1, de l'arrêté de 2000 sur les étrangers

L'introduction d'une demande d'octroi d'un permis de séjour temporaire au titre de l'asile a pour conséquence que l'éloignement n'a pas lieu tant qu'une décision visée à l'article 5, paragraphe 3, de la directive relative à la protection temporaire est en vigueur, si l'étranger :

- a) appartient au groupe spécifique d'étrangers défini dans une décision du Conseil de l'Union européenne visée à l'article 5, paragraphe 3, de la directive relative à la protection temporaire ;
- b) est le conjoint de l'étranger visé sous a), ou le partenaire non marié avec lequel cet étranger entretient une relation durable, et cohabitait avec ce ressortissant au moment des événements qui ont conduit à la décision visée dans la phrase introductive ;
- c) est l'enfant mineur, célibataire, adopté ou non, de l'étranger visé sous a) ou b) ;
- d) est un autre parent proche de l'étranger visé sous a) qui, au moment des faits ayant conduit à la décision visée dans la phrase introductive, était entièrement ou principalement à la charge de cet étranger et vivait au sein de l'unité familiale, et dont l'abandon donnerait lieu à des difficultés extrêmes ; ou,
- e) appartient au groupe, à désigner par règlement ministériel, d'étrangers en provenance du même pays ou de la même région que l'étranger visé sous a), déplacés pour la même raison et qui ne bénéficient pas déjà d'une protection dans un autre pays partie au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou à l'accord sur l'Espace économique européen.

Article 3.9a, paragraphe 1, du règlement de 2000 sur les étrangers (dans sa version en vigueur jusqu'au 19 juillet 2022)

Sont désignés en tant qu'étrangers visés à l'article 3.1a, paragraphe 1, phrase introductive et sous e) de l'arrêté, les étrangers :

- a) de nationalité ukrainienne qui ont fui l'Ukraine après le 26 novembre 2021 ou qui se sont rendus sur le territoire de l'Union européenne dans la période du 27 novembre 2021 au 23 février 2022 ;
- b) de nationalité ukrainienne en mesure de prouver qu'ils résidaient déjà effectivement aux Pays-Bas avant le 27 novembre 2021 ; ou,
- c) titulaires d'un permis de séjour ukrainien en cours de validité le 23 février 2022 et dont il est probable qu'ils ont quitté l'Ukraine après le 26 novembre 2021.

[OMISSIS]