

Affaire C-662/23 [Izmir]ⁱ

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

9 novembre 2023

Juridiction de renvoi :

Raad van State (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

8 novembre 2023

Partie demanderesse :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Partie défenderesse :

X

RAAD VAN STATE (Conseil d'État, Pays-Bas, ci-après le « Raad »)

[OMISSIS]

Date de la décision : le 8 novembre 2023

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

(section du contentieux administratif)

Décision de renvoi rendue dans le cadre de l'appel formé par :

le staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, ci-après le « staatssecretaris »),

appelant,

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

contre le jugement du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas, ci-après le « rechtbank »), zittingsplaats Amsterdam (siégeant à Amsterdam), du 6 janvier 2023 [OMISSIS] dans le litige opposant :

X

et

le staatssecretaris.

Le déroulement de la procédure

Par lettre du 13 octobre 2022, en raison du défaut de décision en temps utile sur une demande du 10 avril 2022, le ressortissant étranger a mis le staatssecretaris en demeure de lui accorder un permis de séjour temporaire au titre de l'asile.

Le ressortissant étranger a formé un recours devant le rechtbank contre l'absence de décision sur sa demande.

Par jugement du 6 janvier 2023, le rechtbank a déclaré le recours fondé et ordonné au staatssecretaris de procéder, dans les huit semaines suivant la date du jugement, à une première audition et de prendre, dans les huit semaines suivant la première audition, une décision sur la demande du ressortissant étranger. Dans ce cadre, par chaque jour de dépassement de ce délai, le staatssecretaris encourt une astreinte de 100,00 euros, plafonnée à la somme de 7 500,00 euros.

Le staatssecretaris a interjeté appel de ce jugement.

[OMISSIS]

Les motifs

L'objet de la présente décision de renvoi

1. Par son Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (arrêté portant modification de la circulaire de 2000 sur les étrangers) du 21 septembre 2022 (ci-après le « WBV 2022/22 »), en vigueur à partir du 27 septembre 2022, le staatssecretaris (l'autorité responsable de la détermination en droit néerlandais des étrangers) a prolongé de neuf mois le délai légal de décision de six mois pour l'octroi d'un permis de séjour temporaire au titre de l'asile. Cet arrêté s'applique à toutes les demandes dont le délai légal de décision n'était pas encore expiré à la date du 27 septembre 2022. Le staatssecretaris a prolongé ce délai sur le fondement de l'article 42, paragraphe 4, initio et sous b), de la Vreemdelingenwet 2000 (loi de 2000 sur les étrangers, ci-après la « Vw 2000 »). Cette disposition constitue une mise en œuvre de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive 2013/32/UE du

Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) (JO 2013, L 180, p. 60, ci-après la « directive procédures »). Elle prévoit que les États membres peuvent prolonger d'une durée ne pouvant excéder neuf mois le délai de décision de six mois lorsqu'il est question d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale (ci-après « demande d'asile »), du fait duquel il est très difficile, en pratique, de conclure la procédure dans le délai de six mois.

1.1. Il existe des doutes quant à savoir si, par le WBV 2022/22, le staatssecretaris a légalement prolongé le délai de décision. La présente décision de renvoi demande à la Cour comment l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures doit être interprété. Il n'est pas indiqué clairement quand « un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides demandent simultanément une protection internationale » et comment cet élément s'articule par rapport au membre de phrase mentionnant que, de ce fait, « il est très difficile, en pratique, de conclure la procédure dans le délai de six mois ». L'article 31, paragraphe 2, de la directive procédures joue dans ce cadre également un rôle, car il prévoit que la procédure d'examen doit être menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Pour interpréter l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures, la corrélation entre la rapidité de la procédure et le soin avec lequel elle doit être menée est importante, mais cette corrélation, également, est peu claire. En effet, la directive procédures impose de satisfaire aux deux exigences.

2. La présente décision de renvoi est structurée de la façon suivante. Tout d'abord, au point 3, elle esquisse brièvement le système néerlandais des dépassements de délais de droit administratif. Puis, aux points 4 à 7, elle indique les chiffres et prévisions en matière du nombre de demandes d'asile aux Pays-Bas. Ensuite, au point 8, elle expose et explique le WBV 2022/22 adopté par le staatssecretaris et, aux points 9 à 13, elle aborde la demande d'asile, le déroulement de la procédure de recours et le litige en appel. Enfin, aux points 14 à 26 figurent les dispositions applicables du droit de l'Union ainsi que du droit néerlandais et les raisons pour lesquelles il est procédé à un renvoi préjudiciel.

Le système néerlandais des dépassements de délais de droit administratif

3. Lorsque le staatssecretaris ne statue pas sur une demande d'asile dans les délais, le demandeur peut le mettre en demeure. Si le staatssecretaris n'a toujours pas pris de décision dans les deux semaines suivant la mise en demeure qui lui a été adressée, l'ordre juridique néerlandais offre au demandeur la possibilité de former un recours devant le rechtbank contre l'absence de décision dans les délais [OMISSIS]. Dans le cadre de cette procédure, la juridiction administrative peut décider de prononcer une astreinte à l'encontre du staatssecretaris. Cela signifie que ce dernier doit verser une somme d'argent au demandeur au cas où il ne

respecterait pas le délai que la juridiction administrative lui aura imparti pour encore adopter une décision.

Les chiffres et prévisions en matière du nombre de demandes d’asile aux Pays-Bas

4. Pour donner une idée de la situation de fait, le Raad reproduit ci-après les chiffres et prévisions en matière du nombre de demandes d’asile aux Pays-Bas. C’est sur cette base que le staatssecretaris a fondé sa décision de prolonger le délai de décision. Les chiffres proviennent de sources accessibles au public publiées par le staatssecretaris (notamment sur www.ind.nl/nl/over-ons/cijfers-en-publicaties/asieltrends) et de lettres adressées à la Chambre des représentants (ci-après « lettre à la Chambre »). Il résulte, entre autres, des sources susmentionnées – qui n’indiquent du reste pas exactement les mêmes chiffres – et de la requête d’appel du staatssecretaris que, par « nombre total de demandes d’asile », ce dernier entend les premières demandes d’asile, les demandes d’asile ultérieures ainsi que les demandes de regroupement familial (ci-après les « demandes de regroupement »). Dans la présente décision de renvoi, par « nombre total de demandes d’asile », on entend donc les demandes qui viennent d’être énoncées. La prolongation du délai de décision ne s’applique d’ailleurs pas aux demandes de regroupement. Ces dernières demandes relèvent du champ d’application de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial (JO 2003, L 251, p. 12) et non de celui de la directive procédures. Les chiffres relatifs au nombre de demandes de regroupement ont néanmoins été inclus, parce que l’appréciation des demandes de regroupement fait aussi peser des contraintes sur la capacité décisionnelle du staatssecretaris.

Les prévisions en matière de demandes d’asile

5. Pour pouvoir estimer combien de demandes de protection internationale seront probablement introduites au cours de l’année qui va suivre, le staatssecretaris procède à des prévisions. Dans les prévisions du mois de septembre 2021 pour l’année 2022, il s’est attendu à un nombre total de 34 370 demandes d’asile. En février 2022, il a réajusté ce nombre attendu à un nombre total de 41 500 demandes. C’est ce qui ressort de la lettre à la Chambre du 1^{er} juillet 2022 [Kamerstukken II (documents de la Chambre II) 2021/22, 19637, n° 2914]. Ultérieurement, en septembre 2022, ainsi qu’il ressort de la lettre à la Chambre du 4 novembre 2022 (Kamerstukken II 2022/23, 19637, n° 3006), le staatssecretaris a une nouvelle fois réajusté les chiffres du nombre attendu dans une fourchette entre 38 700 et 55 700 demandes. Dans ces prévisions, il n’a pas tenu compte des personnes déplacées en provenance d’Ukraine.

Le nombre de demandes d'asile en 2021 et en 2022

6. Selon les sources consultées sur le site Internet du staatssecretaris (www.ind.nl), le nombre effectif des demandes d'asile qui ont été déposées en 2021 s'élève à environ 36 620, dont 24 686 étaient des premières demandes, 1 814 des demandes ultérieures et 10 120 des demandes de regroupement. En 2022, environ 47 991 demandes d'asile ont été déposées, dont 35 535 étaient des premières demandes d'asile, 1 529 des demandes d'asile ultérieures et 10 927 des demandes de regroupement. Par ailleurs, les chiffres du staatssecretaris font apparaître que l'accroissement du nombre de demandes d'asile a eu lieu dans la seconde moitié de l'année 2021 et s'est poursuivi en 2022. Les chiffres mensuels du nombre total de demandes d'asile en 2021 et en 2022 figurent ci-après. Le nombre que représentent les demandes de regroupement dans ce nombre total de demandes d'asile est reproduit à part (directive 2003/86/CE, chapitre V).

2021	janvier	février	mars	avril	mai	juin
Nombre total de demandes d'asile	1 348	1 370	1 835	1 932	1 914	2 473
Nombre de demandes de regroupement parmi ces demandes d'asile	365	476	670	887	830	883
	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
Nombre total de demandes d'asile	3 337	3 723	5 090	5 269	4 578	3 751
Nombre de demandes de regroupement parmi ces demandes d'asile	1 073	772	935	1 208	834	1 187

2022	janvier	février	mars	avril	mai	juin
Nombre total de demandes d’asile	2 728	2 514	4 171	3 219	3 567	4 099
Nombre de demandes de regroupement parmi ces demandes d’asile	655	776	1 137	852	915	1 399
	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
Nombre total de demandes d’asile	4 490	5 019	5 489	4 868	4 584	3 243
Nombre de demandes de regroupement parmi ces demandes d’asile	1 618	1 066	966	662	382	499

Le nombre de demandes d’asile entre 2014 et 2022 ainsi que la capacité décisionnelle

7. Le nombre de demandes d’asile, nombre se composant des premières demandes d’asile, des demandes d’asile ultérieures ainsi que des demandes de regroupement, fluctue annuellement. Le tableau figurant ci-après indique quel a été annuellement le nombre approximatif de demandes d’asile entre les années 2014 et 2022. Ces chiffres sont basés en partie sur ceux figurant dans l’annexe jointe au jugement du rechtbank et en partie sur ceux repris dans la lettre à la Chambre du 1^{er} juillet 2022 du staatssecretaris. La lettre à la Chambre du 1^{er} juillet 2022 montre que, au début de l’année 2022, la réserve de départ des affaires en matière d’asile représentait plus de 21 000 demandes. En outre, cette lettre à la Chambre montre que, pour l’année 2022, le staatssecretaris pouvait statuer sur maximum 22 000 demandes d’asile (entre autres, premières demandes et demandes ultérieures). Dans la période entre les années 2014 et 2022, le nombre de travailleurs du staatssecretaris a également fluctué. En 2014, il disposait de 3 000 ETP (un équivalent temps plein représente une semaine de travail complète d’un travailleur). En 2018, ce chiffre s’élevait à 2 933 ETP et, en 2022, à 4 558 ETP. Par ailleurs, il avait également des collaborateurs externes à sa disposition. Les sources consultées ne laissent pas apparaître combien de ces ETP des effectifs administratifs à disposition du staatssecretaris s’occupent de l’examen des demandes d’asile. Les nombres de demandes de regroupement pour les années de

2014 à 2019 proviennent de rapports annuels, publiés sur le site Internet www.ind.nl ; ceux des demandes de regroupement pour les années de 2020 à 2022 proviennent des chiffres figurant [sur la page Internet www.ind.nl/nl/over-ons/cijfers-en-publicaties/asieltrends].

Année	Nombre total de demandes d'asile (premières demandes, demandes ultérieures et demandes de regroupement)	Demandes de regroupement (directive 2003/86, chapitre V)	ETP	Collaborateurs externes (dans la mesure où le chiffre est connu)
2014	30 440	5 850	3 000	
2015	59 330	13 850	2 900	
2016	31 640	11 810	2 946	
2017	31 330	14 490	3 057	
2018	30 380	6 460	2 933	855,5
2019	29 440	4 180	3 701	601
2020	19 130	3 863	3 914	848
2021	36.620	10.120	4.120	849
2022	47.991	10.927	4.558	835

Le WBV 2022/22

8. Dans le présent cas d'espèce, le staatssecretaris n'a pas statué sur la demande d'asile dans les six mois, parce qu'il avait prolongé de neuf mois, de manière générale, le délai de décision pour les demandes d'asile par le WBV 2022/22. Cette prolongation s'applique aux demandes d'asile telles que visées à l'article 2, sous b), de la directive procédures (premières demandes d'asile) ainsi que pour les demandes suivantes telles que visées à l'article 2, sous q), de cette directive (demandes d'asile ultérieures). Elle s'applique également aux affaires provenant de ce qu'il est convenu d'appeler le flux latéral. Il s'agit là de demandes d'asile pour lesquelles le Royaume des Pays-Bas est devenu l'État membre responsable parce que les demandeurs – entre autres, en raison des mesures liées à la COVID-19 – n'ont pas pu être transférés au titre du

règlement de Dublin à un autre État membre dans le délai. Le nombre dont il s'agit pour cette sorte d'affaires n'apparaît pas clairement.

8.1. La prolongation de neuf mois du délai de décision s'applique aux demandes introduites avant le 1^{er} janvier 2023. Le staatssecretaris a prolongé le délai de décision en raison d'un accroissement élevé inattendu du nombre de demandes d'asile dans le courant de la seconde moitié de l'année 2021 et au cours de l'année 2022, ou plus élevé que celui auquel il s'était attendu et préparé. Par ailleurs, il fait face à des arriérés dans l'examen de premières demandes d'asile, de sorte qu'il statue sur une importante partie de ces demandes en dehors du délai de décision de six mois. Ces deux aspects combinés donnent lieu à une réserve de travail qui s'amplifie. Par rapport à la capacité en personnel disponible, ce qui précède a pour conséquence, selon l'exposé des motifs du WBV 2022/22 et selon la lettre à la Chambre du 26 août 2022, que, en pratique, le staatssecretaris n'est plus en mesure de procéder avec soin à l'appréciation des demandes d'asile dans les six mois.

La demande d'asile et le recours pour absence de décision dans les délais

9. Le 10 avril 2022, le ressortissant étranger, qui est de nationalité turque, a introduit une demande d'asile aux Pays-Bas. Le staatssecretaris n'a pas statué dans les six mois sur cette demande. Par une lettre du 13 octobre 2022, le ressortissant étranger l'a dès lors mis en demeure. Le staatssecretaris n'a pris ensuite aucune décision dans les deux semaines et le ressortissant étranger a donc formé un recours devant le rechtbank contre l'absence de prise de décision dans les délais.

Le jugement du rechtbank

10. Dans sa décision du 6 janvier 2023, le rechtbank a jugé que, par le WBV 2022/22, le staatssecretaris n'avait pas légalement prolongé le délai de décision pour les demandes d'asile. Il a considéré qu'il était question, certes, d'une augmentation du nombre de demandes d'asile à partir de la seconde moitié de l'année 2021, mais non d'une situation telle que visée à l'article 42, paragraphe 4, initio et sous b), de la Vw 2000.

Selon le rechtbank, il convient d'interpréter cette disposition législative en ce sens qu'il doit être question d'une augmentation telle du nombre de demandes d'asile introduites simultanément que, de ce fait, le staatssecretaris n'est plus en mesure de statuer sur ces demandes d'asile dans les délais. Le rechtbank estime que pareille augmentation suppose un « pic » dans le nombre des demandes d'asile introduites simultanément, qui entraîne que la capacité décisionnelle du staatssecretaris ne soit plus suffisante pour statuer avec soin sur les demandes d'asile. Le rechtbank estime qu'un pic de cet ordre ne se présente pas en l'occurrence, parce qu'il ne s'agit que d'un accroissement progressif du nombre de demandes d'asile et non d'une situation où un grand nombre de ressortissants étrangers demandent simultanément une protection internationale. En outre, selon

le rechtbank, le staatssecretaris n'a pas motivé à suffisance que le flux accru ne pouvait pas être surmonté en augmentant la capacité décisionnelle.

Le rechtbank considère que la directive procédures n'offre aucune marge pour prolonger le délai de décision lorsque – comme en l'occurrence – il s'agit d'un accroissement plus progressif du nombre de demandes d'asile. Dans le cas d'un tel accroissement progressif, le staatssecretaris dispose, en effet, de suffisamment de temps et d'opportunités pour augmenter la capacité décisionnelle. Le rechtbank estime que cette interprétation correspond à l'objet de la directive procédures selon lequel l'autorité responsable de la détermination prend une décision sur les demandes d'asile dans les meilleurs délais, mais en procédant avec soin.

10.1. Le rechtbank a déclaré fondé le recours contre l'absence de décision dans les délais et a ordonné au staatssecretaris d'adopter encore une décision dans un délai de seize semaines, sous peine de devoir verser une astreinte pour chaque jour de retard qu'il prendrait.

L'intérêt à agir du staatssecretaris

11. Le staatssecretaris a interjeté appel de ce jugement devant le Raad. Il a pris une décision sur la demande d'asile, à la suite du jugement du rechtbank, le 14 avril 2023. Il a délivré au ressortissant étranger un permis de séjour temporaire au titre de l'asile et il a procédé à l'établissement et au versement des montants dus au titre de l'astreinte. Néanmoins, en droit néerlandais, le staatssecretaris conserve encore un intérêt à son appel. En effet, il a intérêt à agir contre le jugement du rechtbank qui a considéré que le WBV 2022/22 n'avait pas prolongé légalement le délai de décision en matière d'asile. Cet intérêt réside dans l'effet de précédent que ce jugement comporte pour le staatssecretaris (voir décision du Raad du 6 mai 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1412, point 5.2).

Autres intérêts

12. Outre l'intérêt à agir susmentionné, il importe de signaler que le Raad est saisi de plusieurs autres appels similaires, où le staatssecretaris se réfère au contenu de la requête d'appel déposée dans la présente affaire. Par ailleurs, il est notoire que, dans ses différents sièges, le rechtbank attend une réponse à la question qui se pose, parce que de nombreux recours sont pendants devant lui pour absence de décision sur des demandes d'asile dans les délais. À cet égard, l'intérêt de garantir la sécurité juridique et l'égalité juridique est important, parce que l'appréciation du rechtbank quant à savoir si le staatssecretaris a ou non prolongé le délai de décision de manière légale diffère selon le lieu où il siège. Il s'est créé par là une situation où l'issue d'un recours contre l'absence de décision sur une demande d'asile dans les délais est fonction du siège où le rechtbank examine ce recours. Ainsi, dans un siège, le rechtbank fixe au staatssecretaris un délai pour encore adopter une décision, et ce en estimant que le délai de décision a expiré, alors que, dans d'autres sièges, cette juridiction ne fixe aucun délai dans lequel le staatssecretaris doit encore rendre sa décision, parce qu'il est jugé là que

le délai n'a pas encore expiré. De surcroît, à présent, la prolongation du délai de décision a des conséquences pour le délai dans lequel tous les ressortissants étrangers ayant introduit leur demande d'asile au plus tôt le 28 mars 2022 et au plus tard le 31 décembre 2022 peuvent s'attendre à une prise de décision, alors qu'il n'apparaît pas clairement si la prolongation est légale. La prolongation du délai de décision s'appliquait dans cette période à environ 12 770 demandes d'asile. Au 1^{er} janvier 2023, le nombre de mises en demeure déjà introduites se chiffrait à 2 190. De plus, la même question jouera également pour les demandes d'asile qui auront été introduites par après. En effet, par le Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingendecreten 2000 (arrêté portant modification de la circulaire de 2000 sur les étrangers) du 26 janvier 2023 (le WBV 2023/3), le staatssecretaris a également prolongé de neuf mois le délai légal de décision pour toutes les demandes d'asile introduites à compter du 1^{er} janvier 2023 jusqu'au 1^{er} janvier 2024.

Motifs de l'appel du staatssecretaris

13. En appel, le staatssecretaris soutient que le rechtbank a considéré à tort que, par le WBV 2022/22, il n'avait pas prolongé de manière licite le délai légal de décision. Selon lui, le rechtbank donne une interprétation erronée à l'article 42, paragraphe 4, initio et sous b), de la Vw 2000 et à l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures. Il estime que, eu égard à l'objet et l'effet utile de la directive procédures, ces dispositions doivent non pas être interprétées de manière restrictive, mais, précisément, de manière large. Selon lui, contrairement à ce que le rechtbank a considéré, la disposition de la Vw 2000 ainsi que la directive procédures ne laissent pas apparaître qu'il doit être question d'un « pic » dans le nombre de demandes d'asile introduites simultanément. Selon le staatssecretaris, ces dispositions permettent également que, aux fins de garantir un examen soigné et approprié des demandes d'asile tel que l'exige l'article 31, paragraphe 2, de la directive procédures, l'autorité responsable de la détermination prolonge le délai de décision en cas d'un accroissement plus progressif du nombre de demandes d'asile, ainsi que conjointement avec d'autres circonstances.

13.1. Le staatssecretaris souligne que l'accroissement du nombre de demandes d'asile à la fin de l'année 2021 et au cours de l'année 2022 est manifeste à l'égard de toutes les nationalités. Selon lui, le rechtbank ne s'est pas rendu compte que le flux accru inattendu du nombre de demandes d'asile ne va pas de pair avec la possibilité d'augmenter la capacité décisionnelle et que les chiffres laissent apparaître que, avec la capacité décisionnelle actuelle, il ne peut pas faire face à l'accroissement des demandes d'asile. Il s'attache à recruter de nouveaux collaborateurs, mais le nombre de nouveaux collaborateurs pouvant être formés en même temps a ses limites. Pour amplifier l'actuelle capacité décisionnelle de manière à pouvoir effectivement procéder dans les délais à un examen approprié et exhaustif, le staatssecretaris a besoin de temps. Selon lui, l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures offre cette latitude, parce que, dans la situation actuelle, il n'est plus en mesure de garantir dans les délais un examen approprié et exhaustif et que, eu égard à l'article 31,

paragraphe 2, de la directive procédures, ce dernier intérêt l'emporte sur la rapidité de la prise de décision. Il estime que, pour déterminer s'il peut prolonger le délai de décision, il est en droit, en outre, de prendre également en considération les arriérés existants dans le traitement des demandes d'asile. En effet, il considère que ces arriérés existants font peser des contraintes sur sa capacité décisionnelle et contribuent à ce qu'il soit très difficile, en pratique, de conclure la procédure de manière soignée dans les six mois. Par ailleurs, il fait valoir que, s'il ne peut pas prolonger le délai de décision dans une telle situation, cela a des conséquences pour la qualité du processus décisionnel. De surcroît, dans ce cas, le système néerlandais des dépassements de délais de droit administratif donne lieu à de nombreux recours pour absence de décision dans les délais, dans le cadre desquels les juridictions peuvent infliger des astreintes au staatssecretaris. Ces procédures demandent des effectifs que le staatssecretaris ne peut pas déployer pour traiter les demandes d'asile et elles ont des effets contreproductifs.

Le cadre juridique

14. Avant d'exposer la motivation du renvoi préjudiciel, le Raad présente d'abord, ci-après, les dispositions pertinentes du droit de l'Union ainsi que celles du droit néerlandais.

Le droit de l'Union

La directive procédures

15. Le considérant 18 énonce ce qui suit :

« Il est dans l'intérêt à la fois des États membres et des demandeurs d'une protection internationale que les demandes de protection internationale fassent l'objet d'une décision aussi rapide que possible, sans préjudice de la réalisation d'un examen approprié et exhaustif. »

L'article 1^{er} (« Objet ») prévoit ce qui suit :

« La présente directive a pour objet d'établir des procédures communes d'octroi et de retrait de la protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE. »

L'article 4 (« Autorités responsables ») prévoit ce qui suit :

« 1. Les États membres désignent pour toutes les procédures une autorité responsable de la détermination qui sera chargée de procéder à un examen approprié des demandes conformément à la présente directive. Les États membres veillent à ce que cette autorité dispose des moyens appropriés, y compris un personnel compétent en nombre suffisant, pour accomplir ses tâches conformément à la présente directive. [...] »

[...] »

Article 31 [(« Procédure d'examen »), qui figure au chapitre III intitulé « Procédures en première instance »]

« 1. Les États membres traitent les demandes de protection internationale dans le cadre d'une procédure d'examen conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II.

2. Les États membres veillent à ce que la procédure d'examen soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif.

3. Les États membres veillent à ce que la procédure d'examen soit menée à terme dans les six mois à compter de l'introduction de la demande.

[...]

Les États membres peuvent prolonger le délai de six mois visé au présent paragraphe d'une durée ne pouvant excéder neuf mois supplémentaires lorsque :

a) [...];

b) du fait qu'un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides demandent simultanément une protection internationale, il est très difficile, en pratique, de conclure la procédure dans le délai de six mois ;

c) [...].

Le droit néerlandais

La Vw 2000

L'article 42 prévoit ce qui suit pour ce qui intéresse l'affaire :

« 1. La décision sur la demande d'octroi d'un permis de séjour temporaire tel que visé à l'article 28 ou d'un permis de séjour à durée illimitée tel que visé à l'article 33 est adoptée dans les six mois suivant la réception de la demande.

[...];

4. Le délai visé au paragraphe 1 peut être prolongé d'une durée ne pouvant pas excéder neuf mois supplémentaires lorsque :

a. [...]

b. du fait qu'un grand nombre d'étrangers déposent simultanément une demande, il est très difficile, en pratique, de conclure la procédure dans le délai de six mois ;
ou

c. [...].

Les questions sur la portée de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures

16. L'appel du staatssecretaris soulève un certain nombre de questions. En effet, il ne résulte pas clairement de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures si, dans le cas d'un accroissement progressif du nombre de demandes d'asile sur une certaine période de temps, il peut s'agir d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale. Et si un accroissement progressif sur une certaine période de temps relève bien du champ d'application de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures, la question de savoir combien de temps cette période peut durer au maximum n'est pas claire. En outre, compte tenu des mots « du fait que », la question se pose de savoir si, dans l'application de cette disposition, des circonstances autres que celle du grand nombre de demandes d'asile introduites simultanément peuvent être prises en considération, telles que la circonstance que l'autorité responsable de la détermination (à savoir le staatssecretaris aux Pays-Bas) fait déjà face à des arriérés qui sont sans rapport avec l'accroissement des demandes d'asile (ci-après les « arriérés autonomes »).

16.1. La portée de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures nécessite d'être clarifiée, d'une part, en raison des termes utilisés et, d'autre part, en raison de son objectif et de sa genèse ainsi qu'en raison de l'article 31, paragraphe 2, de cette directive. En effet, cette dernière disposition prévoit que la procédure d'examen est menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Dans une interprétation tant restrictive que non restrictive de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures, une certaine tension se crée entre la rapidité et le soin avec lesquels la procédure d'examen doit être menée, alors que, selon cette directive, il doit être satisfait aux deux exigences. Le Raad exposera ci-après cette imprécision et cette tension entre rapidité et soin, et ce sur la base du libellé, de l'objectif et de la genèse ainsi que de l'économie de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures. Il apparaîtra ainsi pourquoi il recourt à une demande de décision préjudicielle.

Le libellé

17. L'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures n'offre ni définition ni explication quant à la formulation « un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides [qui] demandent simultanément une protection internationale » et son rapport avec le membre de phrase selon lequel, de ce fait, « il est très difficile, en pratique, de conclure la procédure dans le délai de six mois ». Ce libellé amène le Raad à se poser la question de savoir comment les termes « simultanément » et « un grand nombre »

doivent être interprétés. D'autres versions linguistiques emploient une formulation similaire sans donner toutefois davantage une réponse concluante ou des indications.

17.1. Le terme « simultanément » se prête, d'une part, à une interprétation littérale. En effet, il signifie textuellement : « en même temps », « au même instant », « concomitamment », « au même moment ». En tant que tel, il implique une limitation stricte dans le temps. D'autre part, une interprétation un peu plus étendue du terme « simultanément » est aussi imaginable, à savoir lorsque l'on prend en considération que, en pratique, les demandes d'asile sont de fait rarement introduites exactement au même moment. En outre, un accroissement dans le nombre de demandes d'asile ne sera en général perceptible qu'après un certain temps. Dans ce cadre, le terme « simultanément » pourrait se comprendre comme signifiant « dans un court espace de temps », ce qui revêt un sens légèrement plus étendu qu'« au même moment ». Interprété de manière encore plus large, cela pourrait aussi signifier que l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures est susceptible de s'appliquer lorsqu'il est question d'une accumulation de demandes d'asile formées dans un court laps de temps, de sorte que, à un moment donné, le staatssecretaris est aux prises avec un grand nombre de demandes d'asile sur lesquelles il doit statuer dans un temps limité et du fait duquel il est très difficile, en pratique, de conclure l'examen dans le délai de six mois. Par ailleurs, ce qui est entendu à cet égard par « un grand nombre » n'est pas non plus suffisamment clair. La question est de savoir combien de demandes d'asile constituent-elles ensemble un « grand nombre » et si cela doit être déterminé en termes absolus ou en tenant compte également le cas échéant, par exemple, des chiffres des flux structurels dans un État membre. Eu égard à ce qui précède, une interprétation textuelle de la disposition n'offre pas de réponse concluante quant à la façon dont il faut interpréter l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures.

L'objectif et la genèse

18. L'objectif de l'article 31 de la directive procédures, pour autant qu'il ressort de la genèse de cet article, n'apporte pas non plus d'éclaircissements quant à savoir comment doit être interprété le paragraphe 3, troisième phrase et sous b), dudit article. Il ressort de la proposition et de la proposition modifiée que la Commission européenne a présentées en vue de la refonte de la directive [2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié] [voir respectivement COM(2009) 554 final, p. 8, et COM(2011) 319 final, annexe, p. 11 et 12] que le délai de décision de six mois prévu à l'article 31, paragraphe 3, de la directive procédures a été proposé en vue de rationaliser les procédures d'asile en première instance. Ce délai joue un rôle clef pour améliorer l'efficacité de l'examen des demandes et réduire les frais d'accueil. L'article 31 a été modifié lors de la refonte de la directive [2005/85/CE] en 2013. D'après les explications de la Commission européenne, les modifications visent à prendre en compte les spécificités des systèmes nationaux des États membres et à permettre de combattre

les abus avec plus de souplesse et d'efficacité. Le délai général de six mois pour la conclusion d'une procédure d'asile normale n'a pas été modifié. Selon l'exposé des motifs de la proposition modifiée de la Commission pour la refonte de directive [2005/85], au point 3.1.3, le maintien de ce délai était un objectif majeur de la proposition. Toutefois, deux exceptions supplémentaires ont été prévues, à savoir dans les cas où un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides déposent simultanément une demande et où l'autorité responsable de la détermination n'est pas en mesure de respecter le délai du fait de l'incapacité du demandeur à remplir ses obligations. En outre, il résulte du considérant 18 de la directive procédures qu'il est dans l'intérêt à la fois des États membres et des demandeurs d'une protection internationale que les demandes de protection internationale fassent l'objet d'une décision aussi rapide que possible, sans préjudice de la réalisation d'un examen approprié et exhaustif.

19. Il ressort de ce qui précède que l'article 31 de la directive procédures poursuit différents objectifs. D'une part, dans l'intérêt à la fois des États membres et des demandeurs, le délai général de six mois vise à ce qu'une demande de protection internationale fasse l'objet d'une décision aussi rapide que possible. Lors de la refonte de la directive [2005/85/CE], il a d'ailleurs été explicitement décidé de conserver ce délai de six mois. Cela peut indiquer que les exceptions à cette règle générale qui figurent à l'article 31, paragraphe 3, de la directive procédures doivent être interprétées strictement. Il est, en outre, de jurisprudence constante de la Cour [voir, entre autres, arrêt du 11 juin 2015, Zh. et O. (C-554/13, EU:C:2015:377, point 42)] que les exceptions à la règle générale doivent en principe être interprétées de manière stricte. D'autre part, il se peut que les possibilités de prolongation figurant à l'article 31, paragraphe 3, de la directive procédures ne doivent pas être considérées comme étant des exceptions à une règle générale, mais comme des situations spécifiques qui justifient un délai de décision plus long. Plaide en faveur de ce point de vue le fait que les possibilités de prolongation ont été instaurées pour offrir plus de souplesse aux États membres, par exemple dans le cas d'une augmentation subite des demandes de protection internationale. Une interprétation stricte de ces dispositions pourrait porter atteinte à cette souplesse.

L'économie

20. De même, l'économie de l'article 31 de la directive procédures n'offre aucune réponse concluante quant à savoir comment il faut interpréter le paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de cet article. En vertu du paragraphe 1, dudit article, les États membres sont tenus de traiter les demandes de protection internationale dans le cadre d'une procédure d'examen conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II. En vertu du paragraphe 2, du même article, l'État membre doit mener la procédure d'examen à son terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Il semble découler de cette disposition que la rapidité de cette procédure est certes importante, mais que, compte tenu des termes « sans préjudice », cette rapidité ne saurait prévaloir au détriment du soin avec lequel ladite procédure doit

être menée. Eu égard à ce qui précède, une interprétation plus large de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures peut se concevoir dans le cadre de laquelle cette faculté est donc également utilisable lorsque, en raison d'un grand nombre de demandes d'asile, la prolongation du délai de décision est nécessaire pour garantir le soin avec lequel la procédure d'asile doit être menée. [Il en est] de même lorsque ces demandes n'ont pas toutes été introduites dans un court espace de temps, mais que le staatssecretaris a à statuer sur un grand nombre de demandes d'asile à la fois, ce qui rend très difficile, en pratique, de conclure la procédure dans les six mois. Une interprétation stricte de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures pourrait porter atteinte à l'obligation de procéder à un examen approprié et exhaustif. L'on peut opposer à cela que l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures semble être une exception à la règle générale selon laquelle le staatssecretaris doit mener la procédure à terme dans les six mois. Il convient, en principe, d'interpréter une exception de manière restrictive. Si l'on part de ce principe, il peut être soutenu que cette disposition doit faire l'objet d'une interprétation restrictive. Dans ce cas, l'autorité responsable de la détermination pourrait prolonger le délai de décision lorsqu'il est question d'un grand nombre de demandes d'asile qui ont été formées dans un court laps de temps et une interprétation un peu plus large du terme « simultanément » pourrait donc être retenue. Dans cette approche non plus, il n'est pas évident de savoir quel est l'espace de temps dont il s'agit.

L'articulation entre l'article 31 de la directive procédures et l'article 4, paragraphe 1, de cette directive

21. Comme déjà indiqué au point 16, le membre de phrase selon lequel « il est très difficile, en pratique, de conclure la procédure dans le délai de six mois », et ce [avec la précision qu'il en va ainsi « du fait » d'un grand nombre de demandes], soulève la question de savoir si, dans l'application de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures, d'autres circonstances que celle de ce grand nombre de demandes d'asile introduites simultanément peuvent jouer un rôle. L'on songera, plus spécifiquement, à la circonstance que l'autorité responsable de la détermination (qui, aux Pays-Bas, est le staatssecretaris) est déjà aux prises avec des arriérés autonomes. En vertu de l'article 31, paragraphe 2, de la directive procédures, les États membres doivent veiller à ce que la procédure d'examen soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 1, de la directive procédures oblige les États membres à veiller à ce que cette autorité dispose des moyens appropriés, y compris un personnel compétent en nombre suffisant, pour accomplir ses tâches conformément à cette directive. Eu égard à cette disposition, il est concevable que, pour décider de faire application de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de ladite directive, un État membre ne puisse pas invoquer (également) la circonstance qu'il se heurte à des arriérés autonomes.

Appréciation provisoire

22. Compte tenu de ce qui précède, le Raad ne voit pas clairement à quoi correspond l'interprétation de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures. Il lui semble, à ce stade, que le terme « simultanément » figurant dans cette disposition ne signifie pas de façon strictement littérale « au même moment », parce que, en pratique, des demandes d'asile sont, de fait, rarement introduites au même moment. Toutefois, même dans le cas d'une interprétation plus large du terme « simultanément », par exemple au sens de « dans un court espace de temps », il faudra encore opérer une délimitation dans le temps. En outre, selon le Raad, l'application de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures semble ne présenter un effet utile que lorsqu'il se sera écoulé au moins un certain temps. Cela est dû à la manière dont les migrations se déroulent dans la pratique et au fait que les augmentations subites du nombre de demandes d'asile ne seront souvent perceptibles qu'au bout d'un certain temps. Ainsi, dans un premier temps, le nombre de demandes d'asile s'accumulera éventuellement, à la suite de quoi il sera procédé seulement plus tard à une prolongation du délai de décision.

Toutefois, le Raad ne voit pas clairement comment cette période de temps pourrait ou devrait être délimitée.

23. Par ailleurs, le Raad prend en considération que l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures semble être une exception à la règle générale selon laquelle le staatssecretaris est tenu de conclure la procédure dans les six mois. En principe, une exception doit être interprétée strictement. Toutefois, même sur cette base et compte tenu du but ainsi que de l'effet utile de l'article 31, paragraphe 3, de la directive procédures, le Raad estime qu'il est concevable que cette disposition revêt une signification plus large. Dans ce cadre également, la toile de fond que constitue la réalité actuelle des flux migratoires pourrait être pertinente. Une interprétation plus large pourrait partir du principe qu'il peut être fait usage de la faculté de prolonger le délai de décision même dans le cas d'un accroissement plus progressif du nombre de demandes d'asile sur une période plus longue, qui a pour conséquence qu'une décision doit être prise dans le même espace de temps sur un grand nombre de demandes et qu'un examen soigné et approprié ne peut pas être garanti à cet égard. En outre, une interprétation plus large ne dépasserait pas non plus le délai maximal de 21 mois pour conclure la procédure d'examen figurant à l'article 31, paragraphe 5, de la directive procédures.

24. Le Raad estime que cela ne va pas nécessairement à l'encontre de l'article 4, paragraphe 1, de la directive procédures. À cet égard, il prend en considération que cette disposition suppose que l'autorité responsable de la détermination veille à ce qu'il puisse être remédié à certaines fluctuations dans le nombre des demandes d'asile et à ce que, sur ce, la capacité décisionnelle soit au besoin adaptée. Lorsqu'il est question d'un accroissement inattendu du nombre de demandes d'asile, il ne peut sans doute pas être attendu du staatssecretaris qu'il y

remède dans le cadre de l'échelle des fluctuations normales et de la capacité décisionnelle organisée sur cette base. Il ne semble pas ressortir de l'article 4, paragraphe 1, de la directive procédures que le staatssecretaris satisfait uniquement à cette disposition si, indépendamment de l'ampleur du nombre des demandes d'asile, il peut toujours statuer dans les six mois. En effet, l'augmentation temporaire de la capacité décisionnelle prend du temps et, en pratique, ne se produira pas de manière pleinement synchrone aux prévisions.

25. Enfin, selon le Raad, il semble bien résulter de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures que, pour la réponse à la question de savoir s'il est devenu très difficile, en pratique, de conclure la procédure d'examen dans le délai de six mois du fait du grand nombre de demandes d'asile introduites simultanément, aucune autre circonstance que celle du grand nombre de ces demandes ne peut être prise en considération. En effet, comme raison pour laquelle il est devenu très difficile de conclure la procédure d'examen dans les délais, la disposition indique le grand nombre de demandes d'asile dont l'autorité responsable de la détermination est saisie simultanément. Le libellé de cette disposition semble donc s'opposer à une interprétation qui retiendrait également d'autres raisons à l'origine d'une absence de décision dans les délais. Cela correspondrait aussi à l'article 4, paragraphe 1, de la directive procédures. Si, pour la possibilité de prolongation prévue à l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures, il peut être pris en considération, par exemple, qu'il existe des arriérés autonomes dans l'examen des demandes de protection internationale, cela pourrait porter atteinte à l'obligation qui incombe à l'État membre au titre de l'article 4, paragraphe 1, de cette directive.

Les questions préjudicielles

26. Eu égard à ces considérations, le Raad nourrit des doutes quant la question de savoir comment l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures doit être interprété. La Cour ne s'est jusqu'ici pas non plus prononcée dans sa jurisprudence sur l'interprétation de cette disposition. Compte tenu de ce qui précède, le Raad se voit dans l'obligation de demander à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

Question 1a

Dans le cas d'un grand nombre de demandes de protection internationale qui sont introduites simultanément au sens de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures, l'autorité responsable de la détermination peut-elle faire usage de sa faculté de prolonger le délai de décision de six mois si l'accroissement du grand nombre de ces demandes se produit progressivement sur une certaine période et qu'il est en conséquence très difficile, en pratique, de conclure la procédure dans le délai de six mois ? Comment faut-il, à cet égard, interpréter le terme « simultanément » ?

Question 1b

Sur la base de quels critères faut-il apprécier s'il est question d'« un grand nombre » de demandes de protection internationale, tel que visé à l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures ?

Question 2

Une limitation dans le temps de la période au cours de laquelle un accroissement du nombre de demandes de protection internationale doit se produire s'applique-t-elle pour pouvoir encore relever du champ d'application de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures ? Dans l'affirmative, combien de temps cette période peut-elle durer ?

Question 3

Pour déterminer s'il est très difficile, en pratique, de conclure la procédure dans le délai de six mois, au sens de l'article 31, paragraphe 3, troisième phrase et sous b), de la directive procédures, peut-il être tenu compte – eu égard également à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive – de circonstances qui ne se résument pas à l'accroissement du nombre de demandes de protection internationale, telles que le fait que l'autorité responsable de la détermination se heurte à des arriérés préexistants à l'accroissement du nombre de ces demandes ou à un manque de capacité en personnel ?

[procédure] [OMISSIS]

27. [OMISSIS]

[reproduction des questions] [OMISSIS]

[procédure, formation de la chambre] [OMISSIS]