

Affaire C-753/23 [Krasiliva] ***Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

7 décembre 2023

Jurisdiction de renvoi :

Nejvyšší správní soud (République tchèque)

Date de la décision de renvoi :

30 novembre 2023

Partie requérante :

A. N.

Partie défenderesse :

Ministerstvo vnitra

ORDONNANCE

Dans l'affaire opposant la requérante, A. N., [OMISSIS] au défendeur, le Ministerstvo vnitra (ministère de l'Intérieur, République tchèque), [OMISSIS], ayant pour objet un recours tendant à obtenir une protection contre une ingérence illégale du défendeur dans le cadre d'une procédure en cassation intentée par le défendeur contre l'arrêt du Městský soud v Praze (cour municipale de Prague, République tchèque) du 27 avril 2023 [OMISSIS], le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême, République tchèque) [OMISSIS] [composition de la chambre] a statué

comme suit :

[OMISSIS] La Cour est saisie des questions préjudicielles suivantes :

- 1. L'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55/CE 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**

* La présente affaire a reçu un nom fictif, qui ne correspond à aucun des noms des parties à la procédure.

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] s'oppose-t-il, même compte tenu d'un accord entre les États membres visant à ne pas appliquer l'article 11 de cette directive, à une réglementation nationale en vertu de laquelle une demande de titre de séjour aux fins de l'octroi d'une protection temporaire est irrecevable si l'étranger a demandé un titre de séjour dans un autre État membre ou bénéficie déjà d'un titre de séjour dans un autre État membre ?

2. Le bénéficiaire d'une protection temporaire au titre de la directive 2001/55/CE 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] a-t-il droit à un recours effectif devant un tribunal, visé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, contre le refus d'octroi par un État membre d'un titre de séjour au sens de l'article 8, paragraphe 1, de cette directive ?

[OMISSIS]

Motifs

I. L'objet de la procédure

1. La requérante est une ressortissante ukrainienne. Elle est entrée sur le territoire de l'Union européenne le 15 juillet 2022. Le 19 juillet 2022, la requérante a demandé à bénéficier d'une protection temporaire en Allemagne. Le 20 septembre 2022, elle a demandé une protection temporaire en République tchèque. Le défendeur (ci-après le « demandeur au pourvoi ») a rejeté la demande de la requérante comme étant irrecevable au motif, notamment, qu'elle avait demandé ou obtenu une protection temporaire dans un autre État membre en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous c), [ou] sous d), du zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace [loi n° 65/2022 relative à certaines mesures liées au conflit armé sur le territoire de l'Ukraine provoqué par l'invasion des forces armées de la Fédération de Russie (ci-après la « lex Ukraine »)]. L'autre motif d'irrecevabilité qui a conduit au rejet de la demande, et selon lequel la requérante n'est pas une personne à laquelle une protection temporaire peut être accordée en vertu de l'article 3 de cette loi, s'est révélé peu pertinent à un stade ultérieur de la procédure.

2. Par la suite, la requérante a introduit un recours devant le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague) pour obtenir une protection contre une ingérence illégale du demandeur au pourvoi. Selon la requérante, l'ingérence illégale consiste dans le rejet, par le demandeur au pourvoi, de sa demande de protection temporaire comme étant irrecevable. Il s'agit d'une personne pouvant bénéficier d'une protection temporaire. La directive 2001/55/CE 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 (ci-après la « directive 2001/55 ») ne reconnaît pas comme motif d'exclusion de la protection temporaire le fait qu'un étranger a demandé une protection temporaire dans un autre État membre. La cour municipale a fait droit au recours. Elle a constaté l'illégalité de l'ingérence du demandeur au pourvoi, lui a interdit de continuer à porter atteinte aux droits de la requérante et lui a ordonné de rétablir la situation antérieure au rejet de la demande de protection temporaire.

3. La cour municipale a tout d'abord examiné sa compétence pour connaître de l'affaire. En effet, l'article 5, paragraphe 2, de la lex Ukraine exclut le contrôle juridictionnel du rejet d'une demande de protection temporaire déclarée irrecevable. La cour municipale a conclu que l'exclusion du contrôle juridictionnel était contraire à l'article 29 de la directive 2001/55. Le droit de recours ne s'applique pas uniquement aux motifs d'exclusion visés à l'article 28 de cette directive. En agissant comme il l'a fait, le demandeur au pourvoi a exclu la requérante du bénéfice de la protection temporaire, et la requérante ne bénéficie pas non plus d'une telle protection dans un autre État membre. Ainsi, il s'agit d'une personne exclue du bénéfice de la protection temporaire dans un État membre au sens de l'article 29 de la directive 2001/55. Partant, elle est en droit de former un recours. La requérante peut introduire un recours devant les tribunaux en vertu de l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

4. Selon la cour municipale, il est constant entre les parties que, bien qu'une protection temporaire ait été demandée par la requérante en Allemagne, elle ne lui a pas été accordée jusqu'à présent. La directive 2001/55 ne prévoit pas la possibilité pour un État membre de rejeter une demande de protection temporaire d'un étranger au motif que ce dernier l'a demandée dans un autre État membre. Cette directive instaure des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire. Les États membres ne peuvent donc que prévoir ou maintenir des mesures plus favorables. L'exclusion d'une personne du bénéfice de la protection temporaire est réglementée de manière exhaustive à l'article 28 de la directive 2001/55. Il s'agit d'une exception à la règle, qui doit donc être interprétée de manière restrictive. L'irrecevabilité d'une demande en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous c), de la lex Ukraine est contraire à la directive 2001/55. Par conséquent, la cour municipale a conclu que ladite directive avait un effet direct, qui s'oppose à l'application de cette disposition.

5. Le demandeur au pourvoi s'est pourvu en cassation contre la décision de la cour municipale. Il soutient que la lex Ukraine n'exclut pas un demandeur du bénéfice de la protection temporaire. Si une personne a déjà obtenu une protection temporaire dans un autre État membre, elle n'en est pas exclue du fait de l'irrecevabilité de sa nouvelle demande en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous d), de cette loi. Si cette personne a demandé la protection temporaire dans un autre État membre, c'est à cet État qu'il appartient de statuer sur cette demande [article 5, paragraphe 1, sous c), de la lex Ukraine]. Il n'est pas possible de bénéficier de la protection temporaire dans plus d'un État. Par conséquent, deux États membres ne peuvent pas accorder une protection temporaire en même temps ou successivement. L'article 28 de la directive 2001/55 régit d'autres situations. Il vise à refuser à certains étrangers le bénéfice de la protection temporaire. Si l'un des motifs énumérés dans cette disposition est invoqué, l'étranger ne devrait bénéficier de la protection temporaire dans aucun État membre. L'article 5, paragraphe 1, sous c), et d), de la lex Ukraine s'applique à un groupe différent de demandeurs de protection temporaire. Il vise ceux qui ont déjà obtenu ou demandé une protection temporaire dans un autre État membre. Il ne transpose ni ne complète donc l'article 28 de la directive 2001/55. Le mécanisme d'irrecevabilité d'une demande de protection temporaire couvre des situations qui ne sont pas explicitement traitées par cette directive. Le législateur de l'Union a donc laissé aux États membres le soin de réglementer cette question.

6. La directive 2001/55 vise à prévenir les mouvements secondaires. Son objectif n'est pas que les étrangers demandent une protection temporaire ou qu'ils en bénéficient dans plus d'un État membre. Cependant, elle n'institue pas de mécanisme pour éviter les risques de mouvements secondaires et pour empêcher les abus du droit à la protection temporaire. Le constat d'irrecevabilité d'une demande complète cette directive en ce sens qu'elle lui permet d'atteindre son objectif et d'assurer qu'il n'y ait pas d'abus du droit à la protection temporaire. En vertu de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil, du 4 mars 2022, constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (ci-après la « décision d'exécution 2022/382 »), les étrangers ont le droit de choisir l'État membre dans lequel ils demandent la protection temporaire. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils peuvent la demander successivement dans plusieurs États membres, en choisissant celui qui leur convient le mieux. Les demandes répétées pèsent sur les capacités d'accueil des États membres. L'instauration de normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire n'est en aucun cas liée au cercle de personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire. Lorsque la directive 2001/55 fait référence à des normes minimales au considérant 12 ou à l'article 3, paragraphe 5, elle le fait toujours en rapport avec les bénéficiaires d'une protection temporaire. Logiquement, il s'agit de personnes qui se sont déjà vu accorder une telle protection. Les normes minimales sont donc celles qui régissent le statut des titulaires de la protection temporaire. Or, l'irrecevabilité d'une demande de protection temporaire concerne les personnes qui ne se trouvent qu'au stade de la demande.

7. Dans son mémoire en réponse, la requérante a indiqué qu'elle répondait à la définition de la personne déplacée. L'octroi d'une protection temporaire ne fait que déclarer le fait qu'il s'agit d'une personne déplacée. La protection temporaire est assortie d'un droit de séjour dans le pays d'enregistrement, qui est ensuite enregistré dans un État membre particulier. La protection temporaire ne constitue pas une procédure d'autorisation. L'affirmation selon laquelle une personne n'est pas une personne déplacée parce qu'elle séjourne déjà dans un autre État membre qui lui a accordé une protection temporaire est contraire à la directive 2001/55 et à la décision d'exécution 2022/382. En effet, aucun État membre n'a accordé une protection temporaire à la requérante jusqu'à présent. Le grief tiré de l'existence d'un abus de droit est donc dépourvu de toute pertinence. Les États membres ont convenu de ne pas appliquer l'article 11 de la directive 2001/55, qui vise à empêcher les mouvements secondaires.

II. Les dispositions applicables du droit de l'Union et du droit national

8. Aux termes de l'article 47, premier alinéa, de la Charte, « [t]oute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article ».

9. L'article 2, sous a), de la directive 2001/55 énonce que, par « protection temporaire », « on entend [...] une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes [...] ».

10. L'article 2, sous g), de la directive 2001/55 prévoit que, par « titre de séjour », on entend « tout permis ou autorisation délivré par les autorités d'un État membre et matérialisé selon sa législation, permettant à un ressortissant de pays tiers ou à un apatride de résider sur son territoire ».

11. Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, première phrase, de la directive 2001/55, « [l]a décision du Conseil a pour effet d'entraîner, à l'égard des personnes déplacées qu'elle vise, la mise en œuvre dans tous les États membres de la protection temporaire conformément aux dispositions de la présente directive ».

12. L'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55 dispose que « [l]es États membres adoptent les mesures nécessaires afin que les bénéficiaires disposent de titres de séjour pendant toute la durée de la protection temporaire. Des documents ou d'autres pièces justificatives équivalentes sont délivrés à cette fin ».

13. Aux termes de l'article 11 de la directive 2001/55, « [u]n État membre reprend une personne bénéficiant de la protection temporaire sur son territoire si celle-ci séjourne ou cherche à entrer sans autorisation sur le territoire d'un autre État membre pendant la période couverte par la décision du Conseil visée à

l'article 5. Les États membres peuvent, sur la base d'un accord bilatéral, décider que la présente disposition ne s'applique pas ».

14. L'article 15, paragraphe 6, de la directive 2001/55 énonce que « [d]es titres de séjour sont accordés au titre de la protection temporaire aux membres d'une famille ayant bénéficié d'une mesure de regroupement. [...] Le transfert de membres de la famille vers l'État membre à des fins de regroupement familial au titre du paragraphe 2 s'accompagne du retrait des titres de séjour délivrés et de la fin des obligations en matière de protection temporaire à l'égard des personnes concernées dans l'État membre de départ ».

15. Aux termes de l'article 26, paragraphe 4, de la directive 2001/55, « [l]orsque le transfert est effectué d'un État membre vers un autre, le titre de séjour dans l'État membre de départ vient à expiration et les obligations que la protection temporaire créait envers les bénéficiaires dans ce même État membre cessent. Le nouvel État membre d'accueil accorde la protection temporaire aux personnes concernées ».

16. L'article 28, paragraphe 1, de la directive 2001/55 prévoit que les États membres peuvent exclure de la protection temporaire une personne dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, qu'elle a commis un crime grave de droit commun en dehors de l'État membre d'accueil ou qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, ou encore dont on aura des motifs raisonnables de penser qu'elle représente un danger pour la sécurité nationale de l'État membre d'accueil ou qu'elle constitue une menace pour la communauté de cet État membre d'accueil.

17. Aux termes de l'article 29 de la directive 2001/55, « [l]es personnes exclues du bénéfice de la protection temporaire ou du regroupement familial dans un État membre doivent avoir accès à des voies de recours juridictionnel dans l'État membre concerné ».

18. L'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), du zákon č. 221/2003 Sb. o dočasně ochraně cizinců (loi sur la protection temporaire des étrangers) prévoit que « la présente loi régit la procédure d'octroi et de retrait d'un droit de séjour aux fins de l'octroi d'une protection temporaire sur le territoire (ci-après le "droit de séjour aux fins de la protection temporaire") ».

19. Article 2, paragraphe 1, de la loi sur la protection temporaire des étrangers [OMISSIS].

20. L'article 4, paragraphe 1, de la loi sur la protection temporaire des étrangers dispose qu'« une demande d'octroi d'une protection temporaire s'entend d'une manifestation de volonté de l'étranger indiquant clairement qu'il souhaite bénéficier d'une protection temporaire en République tchèque ».

21. Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, de la loi sur la protection temporaire des étrangers, « *la décision du ministère peut faire l'objet d'un recours dans un délai de 15 jours à compter de sa notification* ».

22. L'article 2 de la lex Ukraine dispose qu'« *on entend par "protection temporaire" le droit de séjourner sur le territoire de la République tchèque en vertu de la loi sur la protection temporaire des étrangers en vue de l'octroi d'une protection temporaire sur le territoire de la République tchèque à la suite de la décision du Conseil* ».

23. L'article 4, paragraphe 3, première phrase, de la Lex Ukraine énonce que « *sauf si la présente loi en dispose autrement, l'octroi d'une protection temporaire en vertu de la présente loi est régi par la loi sur la protection temporaire des étrangers* ».

24. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de la Lex Ukraine, « *une demande de protection temporaire est irrecevable si a) elle n'est pas introduite en personne, b) elle est introduite par un étranger qui n'est pas visé à l'article 3, c) elle est introduite par un étranger qui a demandé une protection temporaire ou internationale dans un autre État membre de l'Union, d) elle est introduite par un étranger qui bénéficie d'une protection temporaire ou internationale dans un autre État membre de l'Union, e) elle est introduite par un étranger qui est citoyen de l'Union européenne ou d'un État lié par un traité international conclu avec l'Union qui lui confère un droit à la libre circulation équivalent à celui des citoyens de l'Union européenne ou encore d'un État lié par l'accord sur l'Espace économique européen* ».

25. En outre, l'article 5, paragraphe 2, de la lex Ukraine énonce que, « *en cas d'irrecevabilité, la demande de l'étranger est rejetée par le ministère de l'Intérieur ou la police de la République tchèque, qui lui communique le motif tiré de l'irrecevabilité, le contrôle juridictionnel étant exclu* ».

III. L'examen des questions préjudicielles déférées

III. 1 L'objet du litige

26. L'objet du présent litige porte principalement sur la compatibilité, avec la directive 2001/55, de l'article 5, paragraphe 1, sous c), et d), de la lex Ukraine (le demandeur au pourvoi combine ces motifs d'irrecevabilité de la demande dans le formulaire qu'il a retourné à l'étranger), qui prévoit que la demande introduite par un étranger pour obtenir un titre de séjour aux fins de l'octroi d'une protection temporaire est irrecevable si l'étranger a déjà demandé un titre de séjour dans un autre État membre ou bénéficie déjà d'un titre de séjour dans un autre État membre. Toutefois, il convient également de déterminer si la procédure par laquelle le demandeur au pourvoi a rejeté la demande de protection temporaire de la requérante et lui a communiqué le motif de son irrecevabilité est susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. L'article 5, paragraphe 2, de la lex Ukraine exclut l'exercice d'un tel contrôle. Cependant, la cour municipale a

constaté que le droit de recours découlait de l'article 29 de la directive 2001/55, lu en combinaison avec l'article 47, premier alinéa, de la Charte. Le demandeur au pourvoi n'a pas contesté cette conclusion dans le cadre de son pourvoi en cassation. En tout état de cause, le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) doit examiner d'office le bien-fondé d'une telle conclusion. En effet, si l'exclusion du contrôle juridictionnel était conforme au droit de l'Union, le recours ne pourrait pas être examiné sur le fond et il y aurait des raisons de le rejeter sur le plan procédural.

27. Le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) a des doutes quant à l'interprétation de la directive 2001/55 en ce qui concerne ces points. Il conclut donc qu'il y a lieu de saisir la Cour à titre préjudiciel, pour les raisons exposées ci-après.

III.2 Les bases juridiques de l'affaire

III.2.A Le droit de l'Union

28. La directive 2001/55 définit la protection temporaire comme une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes [article 2, sous a), de la directive]. Cependant, la protection temporaire est établie par une décision du Conseil dans tous les États membres en spécifiant le groupe de personnes auquel elle s'applique [article 5, paragraphe 3, sous a), de la directive]. Par ailleurs, ces personnes bénéficient de la protection temporaire en vertu de ladite directive [notamment article 2, sous h), article 3, paragraphe 5, article 8, paragraphes 1 et 2, ou article 13, paragraphe 1, de la directive].

29. Les États membres ont des obligations positives envers les bénéficiaires de la protection temporaire, conformément aux articles 8 à 16 de la directive 2001/55 (notamment celles de leur permettre d'exercer une activité salariée, de leur fournir un hébergement approprié ou de prévoir l'aide médicale nécessaire). L'article 8, paragraphe 1, de cette directive énonce que les États membres sont tenus d'adopter les mesures nécessaires afin que les bénéficiaires disposent de titres de séjour pendant toute la durée de la protection temporaire. Le titre de séjour est tout permis ou autorisation délivré par les autorités d'un État membre et matérialisé selon sa législation, permettant à un étranger de résider sur son territoire [article 2, sous g), de la directive]. La directive 2001/55 ne réglemente pas davantage la procédure d'obtention d'un titre de séjour ni les conditions de son octroi. Elle se borne à indiquer que les formalités doivent être réduites au minimum en raison de la situation d'urgence et que les visas devraient être gratuits ou leur coût réduit au minimum (article 8, paragraphe 3, de la directive).

30. L'article 11 de la directive 2001/55 énonce qu'un État membre reprend une personne bénéficiant de la protection temporaire sur son territoire si celle-ci séjourne ou cherche à entrer sans autorisation sur le territoire d'un autre État

membre pendant la période couverte par la décision du Conseil. Toutefois, les États membres peuvent convenir que cette disposition ne s'appliquera pas. Tel a été le cas lors de l'afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine¹.

31. Les États membres peuvent exclure une personne du bénéfice de la protection temporaire pour les raisons énoncées à l'article 28 de la directive 2001/55 (point 16 de la présente décision de renvoi). La personne exclue de la protection temporaire a alors le droit d'introduire un recours dans l'État membre concerné conformément à l'article 29 de cette directive.

III.2.B Le droit national

32. La République tchèque a transposé la directive 2001/55 par le biais de la loi sur la protection temporaire des étrangers. Cette loi ne s'applique que depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022. Après l'arrivée d'un grand nombre de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, ladite loi s'est révélée insuffisante pour faire face à une vague migratoire d'une telle ampleur. La République tchèque a donc adopté la lex Ukraine, qui établit des dispositions spécifiques en relation avec la loi sur la protection temporaire des étrangers.

33. Selon l'article 2 de la lex Ukraine, on entend par « protection temporaire » le droit de séjourner sur le territoire de la République tchèque en vertu de la loi sur la protection temporaire des étrangers en vue de l'octroi d'une protection temporaire sur le territoire de la République tchèque à la suite d'une décision du Conseil. La loi sur la protection temporaire des étrangers définit le droit de séjour aux fins de la protection temporaire comme un droit de séjour en vue de l'octroi d'une protection temporaire sur le territoire [article 1^{er}, paragraphe 1, point b), de la loi]. L'étranger doit demander le droit de séjour sur le territoire de la République tchèque. Il doit ressortir clairement de la manifestation de sa volonté qu'il cherche à obtenir une protection temporaire en République tchèque (article 2, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 1, de la loi sur la protection temporaire des étrangers). S'il s'est vu accorder le droit de séjour aux fins de la protection temporaire, il jouit des droits d'un bénéficiaire de la protection temporaire en vertu de la directive 2001/55.

34. La loi sur la protection temporaire des étrangers énonce, à l'article 9, paragraphe 1, et à l'article 9, paragraphe 2, sous a), les cas de refus du droit de séjour aux fins de la protection temporaire. Ces motifs correspondent à ceux de l'article 28, paragraphe 1, de la directive 2001/55, qui permettent d'exclure une personne du bénéfice de la protection temporaire. L'article 17, paragraphe 1, de la loi sur la protection temporaire des étrangers prévoit qu'une telle décision peut faire l'objet d'un recours juridictionnel, conformément à l'article 29 de la directive 2001/55.

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/fr/pdf>.

35. Or, la loi sur la protection temporaire des étrangers et la lex Ukraine établissent des motifs supplémentaires pour lesquels le droit de séjour aux fins de la protection temporaire peut être refusé à un étranger. L'article 9, paragraphe 2, sous b), de cette loi permet de refuser le droit de séjour aux fins de la protection temporaire si le demandeur a fourni de fausses informations ou a dissimulé des faits essentiels à une évaluation fiable de sa véritable situation. L'article 9, paragraphe 4, de ladite loi permet de refuser le droit de séjour aux fins de la protection temporaire si la République tchèque a atteint le nombre de titres de séjour aux fins de la protection temporaire fixé par une décision du Conseil. En outre, la Lex Ukraine prévoit à l'article 5, paragraphe 1, qu'une demande d'octroi d'un droit de séjour aux fins de la protection temporaire est irrecevable si, notamment, elle est introduite par un étranger qui a demandé une protection temporaire ou internationale dans un autre État membre ou qui bénéficie d'une protection temporaire ou internationale dans un autre État membre (point 24 de la présente décision de renvoi). Même si la demande est irrecevable, son contrôle juridictionnel est exclu par l'article 5, paragraphe 2, de la lex Ukraine. L'exposé des motifs de cette loi indique qu'il s'agit d'une « *procédure exceptionnelle, qui est cependant due à la vague inhabituelle de réfugiés à laquelle la République tchèque est confrontée à l'heure actuelle* ». Le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) a des doutes quant à la conformité de cette réglementation avec la directive 2011/55.

III.3 Sur les questions préliminaires

III.3.A L'obligation d'octroyer un titre de séjour

36. Comme le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) l'a déjà indiqué aux points 28 et 29 de la présente décision de renvoi, la directive 2001/55 définit la protection temporaire comme une procédure de caractère exceptionnel, d'une part, et lui associe les droits des personnes déplacées ainsi que les obligations des États membres (notamment, l'octroi d'un titre de séjour pour toute la durée de la protection temporaire), d'autre part. Ainsi, elle n'indique pas clairement si la protection temporaire doit être considérée principalement comme une procédure spécifique visant à assurer à la personne déplacée l'octroi d'un titre de séjour sur le territoire d'un État membre et le bénéfice, sur ce territoire, des droits attachés à la protection temporaire, lesquels au demeurant dépendent de ce titre de séjour, ou si la protection temporaire constitue un statut juridique distinct pour les personnes déplacées, établi par la décision du Conseil visée à l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2001/55. Dans ce dernier cas, le titre de séjour prévu à l'article 8, paragraphe 1, de la directive ne jouerait qu'un rôle de légalisation du séjour de la personne déplacée sur le territoire de l'État membre concerné. Or, la protection temporaire et les droits qui en découlent seraient établis directement pour les personnes déplacées par la décision du Conseil. Le titre de séjour ne servirait donc qu'à enregistrer la personne dans un État membre et à déterminer l'État membre tenu d'accorder les droits découlant de la protection temporaire. Toutefois, si la décision du Conseil ne faisait qu'activer le mécanisme de protection temporaire de la directive 2001/55, sans établir le statut juridique des

bénéficiaires de la protection temporaire, le titre de séjour prévu à l'article 8, paragraphe 1, de cette directive serait essentiel pour conférer des droits découlant de la protection temporaire à certaines personnes déplacées. Le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) considère plutôt, compte tenu de la définition de la protection temporaire qui n'est pas tout à fait rigoureuse dans la directive 2001/55, que le titre de séjour fait partie de la notion plus large de « protection temporaire », introduite par la décision du Conseil. Cela est étayé par l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55, selon lequel les États membres adoptent les mesures nécessaires afin que les bénéficiaires disposent de titres de séjour. Il semble donc que la protection temporaire inclue le droit à un titre de séjour sur le territoire d'un État membre.

37. Les personnes déplacées faisant l'objet de la décision du Conseil visée à l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2001/55 ont le droit, conformément à l'article 8, paragraphe 1, de cette directive, de se voir accorder un titre de séjour sur le territoire de l'État membre concerné pendant toute la durée de la protection. Par conséquent, une personne qui, après avoir quitté son pays d'origine, demande un titre de séjour pour la première fois devrait évidemment se le voir accorder sans délai par l'État membre sur le territoire duquel elle a fait sa demande, étant donné que la possibilité pour les États membres de fixer des conditions pour l'octroi d'un titre de séjour ne ressort pas de la directive 2001/55, comme c'est notamment le cas de la protection internationale ou de la protection subsidiaire, pour lesquelles les États membres ne sont pas obligés d'accorder un titre de séjour si des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public s'y opposent (article 24 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection). Il est probable que la dérogation à cette obligation concerne uniquement les motifs d'exclusion de la protection temporaire en vertu de l'article 28, paragraphe 1, de la directive 2001/55, si le titre de séjour peut être compris comme faisant partie de la notion plus large de « protection temporaire » (point 36 de la présente décision de renvoi).

38. Toutefois, la question essentielle dans l'affaire soumise à la juridiction de céans est de savoir si la directive 2001/55 impose à un État membre l'obligation d'accorder un titre de séjour en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de cette directive également dans les cas où un étranger demande un titre de séjour après l'avoir déjà demandé ou obtenu dans un autre État. Le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) considère que la directive 2001/55 est ambiguë en ce qui concerne les mouvements secondaires entre les États membres.

39. La directive 2001/55 régit le transfert des bénéficiaires de la protection temporaire vers le territoire d'un autre État membre en cas de transfert des membres de la famille à des fins de regroupement familial (article 15 de la directive) et en cas de transfert organisé par les États membres dans le cadre d'une

solidarité mutuelle (article 26 de la directive). L'article 15, paragraphe 6, de cette directive prévoit que le transfert de membres de la famille à des fins de regroupement familial s'accompagne du retrait des titres de séjour délivrés et de la fin des obligations en matière de protection temporaire à l'égard des personnes concernées dans l'État membre [de départ]. Lorsque le transfert est effectué d'un État membre à un autre en vertu de l'article 26, paragraphe 4, de la directive 2001/55, le titre de séjour vient à expiration et les obligations de l'État membre cessent de la même façon. Il ressort de ce qui précède que la protection temporaire doit toujours être accordée à une même personne par un seul État membre, à savoir l'État membre qui a accordé le titre de séjour. Toutefois, ces dispositions ne permettent pas de résoudre la question de savoir comment apprécier le transfert volontaire d'un bénéficiaire de la protection temporaire d'un État membre à un autre dans le but d'obtenir une nouvelle protection temporaire dans cet autre État membre.

40. La juridiction de céans estime que la réponse doit être recherchée, tout d'abord, dans le cadre de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55 et, ensuite, dans la relation entre cette disposition et l'article 11 de ladite directive.

41. La directive 2001/55 ne réglemente pas davantage l'autorisation de séjour sur le territoire des personnes qui se déplacent entre les États membres. Il découle de la jurisprudence de la Cour que, en l'absence de réglementation de l'Union, il appartient au droit national de chaque État membre de fixer ses propres règles sur la base du principe de l'autonomie procédurale, dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité (arrêt du 7 décembre 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, point 63, ou arrêt du 17 mars 2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, point 48).

42. Selon la juridiction de céans, l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55 vise la première demande de titre de séjour d'une personne déplacée, qui a quitté son pays d'origine (point 37 de la présente décision de renvoi). Si les États membres sont tenus d'accorder un titre de séjour à une personne qui le demande pour la première fois, l'objectif de la protection temporaire est atteint dans l'État membre qui a accordé le titre de séjour en premier. Toutefois, l'article 8, paragraphe 1, de cette directive n'indique pas qu'un État membre soit également tenu d'accorder un titre de séjour à une personne qui l'a déjà demandé ou obtenu dans un autre État membre. Ce dernier peut prévoir des conditions plus favorables pour les bénéficiaires de la protection temporaire en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de ladite directive. Rien ne s'oppose donc à ce qu'il accorde également un titre de séjour à une personne qui le demande pour la deuxième fois. En tout état de cause, si la législation nationale exclut la possibilité d'accorder un titre de séjour à une telle personne, elle ne réduit en rien le niveau de sa protection et ne lui rend pas plus difficile l'exercice de ses droits au titre de la protection temporaire. En effet, cette dernière lui est accordée dans l'État membre dans lequel elle a demandé le titre de séjour en premier lieu. À cet égard, l'article 28, paragraphe 1, et l'article 29 de la directive 2001/55 ne sont donc pas pertinents lorsqu'il s'agit d'accorder des titres de séjour pour la

deuxième fois. La personne concernée n'est pas ainsi exclue de la protection temporaire, dès lors que cette dernière lui sera accordée ou lui a été accordée dans un autre État membre.

43. Le raisonnement selon lequel il s'agit, pour l'État membre, davantage d'un droit que d'une obligation serait également corroboré par les considérants de la décision d'exécution 2022/382 du Conseil, dont le considérant 16 indique ce qui suit : « *Une fois qu'un État membre a délivré un titre de séjour conformément à la directive 2001/55/CE, la personne bénéficiant d'une protection temporaire, tout en ayant le droit de voyager au sein de l'Union pendant 90 jours sur une période de 180 jours, ne devrait pouvoir se prévaloir des droits découlant de la protection temporaire que dans l'État membre qui a délivré le titre de séjour. Cela devrait s'entendre sans préjudice de la possibilité pour un État membre de décider de délivrer, à tout moment, un titre de séjour aux personnes bénéficiant d'une protection temporaire en vertu de la présente décision* ». La Commission ne fait pas non plus référence à l'obligation d'accorder un titre de séjour, mais uniquement aux conséquences résultant de l'octroi d'un titre de séjour par un autre État membre pour la deuxième fois, en indiquant ce qui suit : « *Dès qu'un État membre lui a délivré un titre de séjour conformément à l'article 8 de la directive 2001/55/CE, le bénéficiaire d'une protection temporaire a le droit de se rendre dans d'autres États membres [...]. Si la personne concernée se rend par la suite dans un autre État membre où elle reçoit un autre titre de séjour en vertu d'une protection temporaire, le premier titre de séjour délivré et les droits qui en découlent doivent expirer et être retirés, conformément à l'esprit de l'article 15, paragraphe 6, et de l'article 26, paragraphe 4, de la directive 2001/55/CE* »².

44. Toutefois, la juridiction de céans considère que l'exclusion de l'article 11 de la directive 2001/55 peut avoir pour effet de contraindre les États membres à accorder des titres de séjour, et donc une protection temporaire, même aux personnes qui ont déjà demandé ou obtenu un titre de séjour dans un autre État membre. Les dispositions de l'article 11 de la directive 2001/55 semblent avoir pour objectif principal d'assurer que le bénéficiaire de la protection temporaire réside dans l'État qui lui a délivré le titre de séjour et qui lui accorde les droits découlant de la protection temporaire. En effet, cette dernière ne doit être exercée que dans un seul État membre, à savoir celui qui a délivré le titre de séjour (point 39 de la présente décision de renvoi). Cependant, en excluant le recours à cette disposition dans le cas des personnes déplacées d'Ukraine, les États membres semblent avoir permis la libre circulation des bénéficiaires de la protection temporaire entre les États membres au-delà du champ d'application de l'article 6 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement

² Communication de la Commission relative aux lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382 du Conseil constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire 2022/C 126 I/01.

des frontières par les personnes (code frontières Schengen). Dans un tel cas, l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55 pourrait être interprété en ce sens que le droit à l'octroi d'un titre de séjour pour la deuxième fois dans un autre État membre découle du droit à la libre circulation, que les États membres ont décidé d'accorder par solidarité aux personnes déplacées d'Ukraine. Cependant, une telle interprétation va au-delà des obligations qui incombent aux États membres en vertu de la directive 2001/55 et n'était manifestement pas prévue lors de l'adoption de cette directive.

45. La juridiction de céans a donc de sérieux doutes quant à l'interprétation de la protection temporaire en ce qui concerne l'octroi d'un titre de séjour pour la deuxième fois en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55, compte tenu également de l'exclusion de l'article 11 de cette directive par la États membres. Il convient donc de poser à la Cour la première question préjudicielle suivante [OMISSIS] [libellé de la première question préjudicielle]

III.3.B L'exclusion du contrôle juridictionnel

46. La seconde question préjudicielle porte sur le point de savoir si le bénéficiaire d'une protection temporaire a droit à un recours effectif devant un tribunal, visé à l'article 47 de la Charte, contre le refus d'octroi par un État membre d'un titre de séjour au sens de l'article 8, paragraphe 1, de cette directive. En effet, le législateur national a prévu, à l'article 5, paragraphe 2, de la lex Ukraine, d'exclure le contrôle juridictionnel du rejet d'une demande de titre de séjour aux fins de l'octroi d'une protection temporaire pour les motifs énoncés à l'article 5, paragraphe 1, de cette loi (point 24 de la présente décision de renvoi). La juridiction de céans a des doutes quant à la compatibilité de cette législation avec l'article 47, premier alinéa, de la Charte.

47. La juridiction de céans relève tout d'abord qu'une autre chambre du Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) s'est déjà prononcée sur l'exclusion du contrôle juridictionnel, prévue à l'article 5, paragraphe 2, de la lex Ukraine, dans son arrêt du 12 octobre 2022, n° 2 Azs 178/2022-46, dans une affaire où le demandeur au pourvoi a rejeté la demande introduite par des étrangers en vue d'obtenir un titre de séjour, au motif qu'ils avaient bénéficié d'une protection temporaire dans un autre État membre en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous d), de la même loi. Dans cet arrêt, la deuxième chambre a fondé ses conclusions sur le fait que le droit de former un recours au titre de l'article 29 de la directive 2001/55 s'applique uniquement aux personnes que l'article 28, paragraphe 1, de cette directive exclut de la protection temporaire. Toutefois, les étrangers qui ne bénéficient pas d'une protection temporaire parce qu'ils l'ont déjà obtenue dans un autre État membre ne sont pas exclus du bénéfice de la protection temporaire. En effet, cette dernière leur a été accordée dans cet autre État membre.

48. La chambre de céans est en désaccord avec l'arrêt de la deuxième chambre. Dans une telle situation, elle serait donc normalement tenue de renvoyer l'affaire

devant une formation élargie du Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) conformément à l'article 17, paragraphe 1, du code de procédure civile. Toutefois, le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême), et partant la chambre de céans, est tenu, en application de l'article 267, troisième alinéa, TFUE, de saisir la Cour si une question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union. Dans la présente affaire, il s'agit d'interpréter le droit d'un bénéficiaire de la protection temporaire, qui n'a pas obtenu le titre de séjour au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55, à un recours effectif devant un tribunal, visé à l'article 47, premier alinéa, de la Charte. Cette question n'a pas encore été traitée dans la jurisprudence de la Cour, et l'application correcte du droit de l'Union ne s'impose pas à la chambre de céans avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable. La juridiction de céans est également une juridiction statuant en dernier ressort, qui est en désaccord avec la jurisprudence de cette juridiction concernant l'interprétation du droit de l'Union. Elle doit donc être particulièrement vigilante dans son appréciation relative à une éventuelle absence de doute raisonnable quant à l'interprétation correcte [de la disposition en cause] (arrêt du 6 octobre 2021, *Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, points 48 et 49).

49. Bien que la deuxième chambre du Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) ait considéré la question susmentionnée comme un acte clair (point 27 de l'arrêt dans l'affaire n° 2 Azs 178/2022), la chambre de céans n'est pas convaincue que tel soit le cas. Tout en admettant que l'article 29 de la directive 2001/55 n'a pas vocation s'appliquer à la présente affaire (point 42 de la présente décision de renvoi), elle considère qu'il est nécessaire d'examiner si le droit à un recours effectif ne découle pas de l'article 47, premier alinéa, de la Charte. Cependant, elle n'est pas certaine, au-delà de tout doute raisonnable, que son interprétation soit la seule correcte. Il convient donc de poser la seconde question figurant ci-après.

50. L'article 47, premier alinéa, de la Charte énonce que toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal. À ce droit correspond l'obligation faite aux États membres à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union (arrêt du 16 mai 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, point 44). En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour que les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union et que l'applicabilité du droit de l'Union implique celle des droits fondamentaux garantis par la Charte (arrêt du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, points 19 à 21, ou arrêt du 26 septembre 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, points 72 et 73).

51. La chambre de céans considère que le droit des bénéficiaires de la protection temporaire de se voir accorder un titre de séjour sur le territoire d'un État membre découle directement de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55 (point 37 de la présente décision de renvoi). Il s'agit donc d'un cas régi par le droit de l'Union. Par conséquent, le demandeur au pourvoi, qui a rejeté la demande de titre de séjour de la requérante au motif qu'elle l'avait demandé dans un autre État membre, a appliqué le droit de l'Union lorsqu'il a agi conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la lex Ukraine. Il s'ensuit que cette situation relève des droits fondamentaux garantis par la Charte, y compris le droit à un recours effectif devant un tribunal, visé à l'article 47, premier alinéa, de la Charte (arrêt du 17 décembre 2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, point 51). La chambre de céans estime donc que l'exclusion du contrôle juridictionnel du refus d'un titre de séjour en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la lex Ukraine est contraire au droit de l'Union.

52. Ainsi, le bénéficiaire d'une protection temporaire a droit à un recours effectif devant un tribunal, quelle que soit la raison pour laquelle le titre de séjour n'a pas été accordé par l'État membre. Dans le cas contraire, il ne pourrait pas obtenir d'un tribunal qu'il examine son droit à un titre de séjour. Cela serait contraire à l'article 47, premier alinéa, de la Charte. C'est pourquoi le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) estime qu'il y a lieu de poser à la Cour la seconde question préjudicielle figurant ci-après. [OMISSIS] [libellé de la seconde question préjudicielle]

IV. La demande de procédure préjudicielle d'urgence

53. Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, « [u]n renvoi préjudiciel qui soulève une ou plusieurs questions concernant les domaines visés au titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne peut, à la demande de la juridiction de renvoi ou, à titre exceptionnel, d'office, être soumis à une procédure d'urgence dérogeant aux dispositions du présent règlement ».

54. L'article 78, première phrase, titre V, troisième partie, du traité FUE, énonce que « l'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement ».

55. Le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) demande à la Cour de traiter les présentes questions préjudicielles selon la procédure d'urgence conformément à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour. Les questions préjudicielles concernent la protection temporaire, prévue à l'article 78, titre V, troisième partie, du traité FUE. La résolution des questions préjudicielles est considérée par le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) comme déterminante non seulement pour la présente affaire et d'autres affaires similaires pendantes devant lui, mais aussi pour l'ensemble du régime actuel d'octroi de la

protection temporaire sur le fondement de la décision d'exécution 2022/382 dans les États membres. La protection temporaire sera accordée jusqu'au 4 mars 2025. Il convient donc de résoudre d'urgence la question de savoir si et comment les États membres peuvent conditionner l'octroi d'un titre de séjour aux bénéficiaires de la protection temporaire dans le cadre de leur déplacement d'un État membre à l'autre. Compte tenu du nombre de cas en République tchèque où des titres de séjour sont refusés à des bénéficiaires de la protection temporaire pour l'un des motifs d'irrecevabilité énoncés à l'article 5, paragraphe 1, de la lex Ukraine, il est également nécessaire de clarifier d'urgence si ces personnes ont droit à un recours effectif devant un tribunal.

56. Conformément à l'article 107, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) propose de répondre aux questions préjudicielles comme suit :

1. *L'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55/CE 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] ne s'oppose pas, même compte tenu d'un accord entre les États membres visant à ne pas appliquer l'article 11 de cette directive, à une réglementation nationale en vertu de laquelle une demande de titre de séjour aux fins de l'octroi d'une protection temporaire est irrecevable si l'étranger a demandé un titre de séjour dans un autre État membre ou bénéficie déjà d'un titre de séjour dans un autre État membre.*
2. *Le bénéficiaire d'une protection temporaire au titre de la directive 2001/55/CE 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] a droit à un recours effectif devant un tribunal, visé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, contre le refus d'octroi par un État membre d'un titre de séjour au sens de l'article 8, paragraphe 1, de cette directive.*

V. Conclusion

[OMISSIS] (procédure interne, date et signature du président de la chambre)