

Affaire C-290/24 [Abkez] ⁱ**Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

25 avril 2024

Jurisdiction de renvoi :

Raad van State (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

25 avril 2024

Parties requérantes :

AI

ZY

BG

Partie défenderesse :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[OMISSIS]

AFDELING**BESTUURSRECHTSPRAAK**

(section du contentieux administratif du Conseil d'État, Pays-Bas) (ci-après le
« Conseil d'État »)

Arrêt de renvoi rendu dans le cadre des appels interjetés par :

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

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

3. le secrétaire d'État,

contre les jugements mentionnés ci-dessous du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas) siégeant à Roermond, Zwolle et Haarlem, dans les litiges opposant :

Nom des étrangers	Date du jugement	[OMISSIS]
AI	19 mars 2024	[OMISSIS]
ZY	27 mars 2024	[OMISSIS]
BG	27 mars 2024	[OMISSIS]

au

secrétaire d'État.

Déroulement de la procédure

L'affaire [OMISSIS] [AI]

Par décision du 23 août 2023, le secrétaire d'État a mis fin, au 4 septembre 2023, au droit à la protection dont bénéficiait l'étranger en vertu de la directive 2001/55/CE (ci-après la « directive relative à la protection temporaire ») et de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du 4 mars 2022, adoptée sur le fondement de cette directive.

Le 5 février 2024, le secrétaire d'État a retiré cette décision.

Par décision du 7 février 2024, le secrétaire d'État a ordonné à l'étranger de quitter l'Union européenne (ci-après l'« Union ») dans un délai de quatre semaines à compter du 4 mars 2024.

Par jugement du 19 mars 2024, le rechtbank (tribunal) a déclaré irrecevable le recours formé par l'étranger contre la décision du 23 août 2023. Cette juridiction a accueilli le recours de l'étranger contre la décision du 7 février 2024 et elle a annulé cette décision.

Le secrétaire d'État a interjeté appel de ce jugement.

[OMISSIS]

L'affaire [OMISSIS] [ZY]

Par décision du 7 février 2024, le secrétaire d'État a ordonné à l'étranger de quitter l'Union dans un délai de 28 jours à compter du 4 mars 2024.

Par jugement du 27 mars 2024, le rechtbank (tribunal) a déclaré non fondé le recours formé par l'étranger contre cette décision

L'étranger [OMISSIS] a interjeté appel de ce jugement.

L'affaire [OMISSIS] [BG]

Par décision du 18 août 2023, le secrétaire d'État a mis fin, au 4 septembre 2023, au droit à la protection dont bénéficiait l'étranger en vertu de la directive relative à la protection temporaire et de la décision d'exécution (UE) 2022/382 adoptée sur le fondement de cette directive. Il a également décidé que l'étranger devait quitter l'Union dans un délai de quatre semaines.

Le 22 février 2024, le secrétaire d'État a retiré cette décision.

Par décision du 7 février 2024, le secrétaire d'État a ordonné à l'étranger de quitter l'Union dans un délai de quatre semaines à compter du 4 mars 2024.

Par jugement du 27 mars 2024, le rechtbank (tribunal) a déclaré irrecevable le recours introduit par l'étranger contre la décision du 18 août 2023. Cette juridiction a accueilli le recours de l'étranger contre la décision du 7 février 2024 et elle a annulé cette décision.

Le secrétaire d'État a interjeté appel de ce jugement.

L'étranger [OMISSIS] a [OMISSIS] interjeté un appel incident contre ce jugement.

[OMISSIS]

Analyse

Introduction

1. Les faits constatés par le Conseil d'État sont les suivants.

Les étrangers sont respectivement de nationalité algérienne, turque et pakistanaise. Ils étaient titulaires d'un permis de séjour temporaire en Ukraine au moment où les forces russes ont lancé une invasion à grande échelle de ce pays le 24 février 2022.

Après leur départ d'Ukraine, les étrangers se sont fait inscrire au registre de la population (ci-après le « BRP ») et ils ont introduit une demande d'asile à un moment où le secrétaire d'État appliquait la disposition facultative de l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution (UE) n° 2022/382. Cette application concernait les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour temporaire en Ukraine, étant entendu que le secrétaire d'État n'a pas évalué s'ils étaient en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables. Le secrétaire d'État a ainsi accordé aux étrangers une protection temporaire au titre de la directive relative à la protection temporaire.

Les décisions adoptées par le secrétaire d'État le 7 février 2024 sont des décisions de retour au sens de l'article 3, point 4, de la directive 2008/115/CE. Se référant à l'arrêt du Conseil d'État du 17 janvier 2024, ECLI:NL:RVS:2024:32, le secrétaire d'État a indiqué, dans ces décisions, les motifs pour lesquels le droit à la protection temporaire dont bénéficiaient les étrangers en vertu de la directive relative à la protection temporaire et de

la décision d'exécution (UE) 2022/382 fondée sur cette directive prendrait fin de plein droit le 4 mars 2024.

1.1. Les trois appels portent, en substance, sur la même question de droit, à savoir le moment où la protection temporaire prend fin pour les autres catégories de personnes déplacées visées à l'article 7, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire qui se sont vu octroyer une protection temporaire conformément à cette directive.

Dans la suite du présent arrêt, le groupe des apatrides et ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine visé par cette disposition sera désigné par l'expression « groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine ».

1.2. Dans le présent arrêt de renvoi, le Conseil d'État expose tout d'abord le cadre légal pertinent (aux points 2 à 2.4). Il aborde ensuite la manière dont la directive relative à la protection temporaire et la décision d'exécution (UE) 2022/382 y afférente ont été appliquées aux Pays-Bas (aux points 3 à 3.5), avant de résumer son arrêt du 17 janvier 2024 (aux points 4 à 4.4) et les jugements divergents prononcés par les sièges du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye) (aux points 5 à 5.4). Enfin, le Conseil d'État explique pourquoi il considère qu'il y a lieu de poser des questions préjudicielles à la Cour (aux points 6 à 6.2), puis il formule ces questions (au point 7) et demande l'application de la procédure accélérée (aux points 8 à 8.3).

Le cadre légal

Le droit de l'Union

2. Directive relative à la protection temporaire (2001/55/CE)

Considéranants

(13) Compte tenu du caractère exceptionnel des dispositions établies par la présente directive pour faire face à un afflux massif, actuel ou imminent, de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, la protection offerte devrait avoir une durée limitée.

Article 4

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

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

Article 6

1. Il est mis fin à la protection temporaire :

- a) lorsque la durée maximale a été atteinte ; ou
- b) à tout moment, par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil.

[...]

Article 7

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

[...]

2.1. Décision d'exécution (UE) 2022/382

Article 2

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

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

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

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

[...]

2.2. Décision d'exécution (UE) 2023/2409

Considérants

(5) Approximativement 4,1 millions de personnes déplacées bénéficient actuellement de la protection temporaire dans l'Union. La situation en Ukraine ne permet pas leur retour dans ce pays dans des conditions sûres et durables. [...]

(7) Le nombre élevé de personnes déplacées présentes dans l'Union et qui bénéficient de la protection temporaire n'est pas susceptible de diminuer tant que la guerre contre l'Ukraine se poursuit, il est donc nécessaire de proroger la protection temporaire pour faire face à la situation des personnes qui en bénéficient actuellement dans l'Union ou qui en auront besoin à partir du 4 mars 2024, puisqu'elle prévoit une protection immédiate et l'octroi d'un ensemble harmonisé de droits, tout en maintenant les formalités au minimum en cas d'afflux massif dans l'Union. La prorogation de la protection temporaire permettra également d'éviter que les systèmes d'asile des États membres ne soient submergés par une augmentation sensible des demandes de protection internationale qui pourraient être introduites par les personnes qui bénéficiaient de la protection temporaire jusqu'au 4 mars 2024, si cette protection devait cesser à cette date, ou par des personnes fuyant la guerre en Ukraine qui arriveraient dans l'Union après cette date et avant le 4 mars 2025.

(8) Par conséquent, étant donné que les motifs de la protection temporaire persistent, cette protection en faveur des catégories de personnes déplacées visées dans la décision d'exécution (UE) 2022/382 devrait être prorogée jusqu'au 4 mars 2025.

Article premier

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

Le droit national

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

Article 3.1a

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

a) appartient au groupe spécifique d'étrangers défini dans une décision du Conseil de l'Union européenne visée à l'article 5, paragraphe 3, de la directive relative à la protection temporaire ;

[...];

e) appartient au groupe, à désigner par règlement ministériel, d'étrangers en provenance du même pays ou de la même région que l'étranger visé sous a), déplacés pour la même raison et qui ne bénéficient pas déjà d'une protection dans un autre pays

partie au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou à l'accord sur l'Espace économique européen.

2.4. Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 25 augustus 2022 (wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in verband met het aanpassen van de doelgroep ontheemden uit Oekraïne, waaraan tijdelijke bescherming wordt verleend) [règlement du secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité du 25 août 2022 (portant modification du règlement de 2000 sur les étrangers en ce qui concerne le groupe cible des personnes déplacées depuis l'Ukraine auxquelles la protection temporaire est accordée)] (Staatscourant 2022, 22623).

ARTICLE I^{er}

Le règlement de 2000 sur les étrangers est modifié comme suit :

[...]

Article 3.9a

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

[...]

c) titulaires d'un permis de séjour ukrainien en cours de validité le 23 février 2022 et dont il est probable qu'ils ont quitté l'Ukraine après le 26 novembre 2021.

[...].

ARTICLE II

L'article 3.9a, paragraphe 1, sous c), dans sa version en vigueur jusqu'au 19 juillet 2022, continue de s'appliquer jusqu'au 4 mars 2023 aux étrangers :

a) non titulaires d'un permis de séjour permanent ukrainien en cours de validité le 23 février 2022 ; et

b) inscrits au BRP avant le 19 juillet 2022.

2.5. Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 maart 2023 (in verband met de verlenging van de duur van tijdelijke bescherming aan een groep ontheemden uit Oekraïne) [règlement du secrétaire d'État à la justice et à la sécurité du 1^{er} mars 2023 (portant prorogation de la durée de la protection temporaire en faveur d'un groupe de personnes déplacées depuis l'Ukraine)] (Staatscourant 2023, 7194).

ARTICLE II

L'article 3.9a, paragraphe 1, sous c), du règlement de 2000 sur les étrangers, dans sa version en vigueur jusqu'au 19 juillet 2022, continue de s'appliquer jusqu'au 4 septembre 2023 aux étrangers :

- a) non titulaires d'un permis de séjour permanent ukrainien en cours de validité le 23 février 2022 ; et
- b) inscrits au BRP avant le 19 juillet 2022.

Application de la directive relative à la protection temporaire et de la décision d'exécution (UE) 2022/382 aux Pays-Bas

3. La directive relative à la protection temporaire a été transposée en droit national le 16 décembre 2004 (Kamerstukken II 2002/2003, 29 031, n° 3). Dans une lettre du 30 mars 2022 au président du Tweede Kamer der Staten-Generaal (Seconde Chambre du Parlement, Pays-Bas) (Kamerstukken II 2021/2022, 19 637, n° 2839), le secrétaire d'État a fourni les explications suivantes quant aux modalités de transposition. La protection temporaire est accordée sur le fondement de la loi de 2000 sur les étrangers. Pour faire constater le droit à la protection temporaire, un étranger introduit une demande d'asile. Si un étranger obtient la protection temporaire, il reçoit un certificat attestant ce statut. Dans l'intervalle, le délai imparti pour statuer sur la demande d'asile est suspendu pour la durée de la protection temporaire. Le secrétaire d'État n'est donc tenu de statuer sur la demande d'asile que lors de l'expiration de la protection temporaire.

3.1. Dans la lettre du 30 mars 2022, le secrétaire d'État a expliqué comment il appliquerait la décision d'exécution (UE) 2022/382 aux Pays-Bas. Il y est indiqué que le cabinet entend appliquer de manière généreuse la directive relative à la protection temporaire, afin que la protection temporaire soit également accordée au groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine. Le secrétaire d'État a choisi de ne pas évaluer si ces personnes peuvent rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables.

3.2. Dans une lettre adressée au président de la Seconde Chambre du Parlement en date du 18 juillet 2022 (Kamerstukken II 2021/2022, 19 637, n° 2945), le secrétaire d'État a fait savoir qu'à partir du 19 juillet 2022, les ressortissants de pays qui auraient relevé auparavant du groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine ne pourraient plus invoquer la protection temporaire aux Pays-Bas. Pour justifier ce changement, il cite l'afflux plus important de ressortissants de pays tiers en provenance d'autres pays européens, des signaux faisant état de possibles abus de la marge de manœuvre offerte par la réglementation et le fait que les ressortissants de pays tiers peuvent la plupart du temps retourner dans des conditions sûres dans leur pays d'origine. Pour les ressortissants de pays tiers qui relèvent déjà du groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine, le secrétaire d'État annonce la fin de leur protection temporaire le 4 mars 2023.

3.3. Le 17 août 2022, le secrétaire d'État a modifié le règlement de 2000 sur les étrangers (ci-après le « VV 2000 ») en y insérant un article 3.9a (voir point [2.4] du présent arrêt). Par cette modification, le secrétaire d'État a entendu reprendre dans cette disposition le contenu des deux lettres susmentionnées.

3.4. Le 10 février 2023, dans une nouvelle lettre adressée au président de la Chambre des représentants des États généraux (Kamerstukken II 2021/2022, 19 637, n° 3070), le secrétaire d'État a annoncé qu'il revenait sur son annonce antérieure selon laquelle la protection temporaire du groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine

prendrait fin le 4 mars 2023. Dans le contexte de l'afflux important de demandeurs d'asile et de la pression exercée sur l'accueil, le cabinet se voit contraint de revenir sur cette décision. Il a donc été décidé de proroger la protection temporaire du groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine pour une durée de six mois jusqu'au 4 septembre 2023. Le 1^{er} mars 2023, le VV 2000 a été modifié pour donner effet à cette lettre (voir point [2.5] du présent arrêt).

3.5. La question de droit portant sur le point de savoir si le secrétaire d'État était en droit de mettre fin à la protection temporaire du groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine au 4 septembre 2023 et, dans la négative, combien de temps cette protection temporaire serait maintenue, a été soulevée devant le Conseil d'État dans le cadre d'un appel. Le Conseil d'État a rendu un arrêt statuant sur ce point le 17 janvier 2024. Cet arrêt visait à assurer l'unité du droit au niveau national, parce que les différents sièges régionaux du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye) étaient déjà parvenus à des solutions divergentes sur cette question de droit.

L'arrêt du Conseil d'État du 17 janvier 2024, ECLI:NL:RVS:2024:32

4. Le Conseil d'État a jugé sur cette question de droit que le secrétaire d'État n'était pas en droit de mettre fin à la protection temporaire du groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine au 4 septembre 2023, mais que la protection temporaire de ce groupe prendrait fin de plein droit le 4 mars 2024. En résumé, le Conseil d'État avait avancé à cet égard les arguments suivants.

4.1. S'agissant de la durée de la protection temporaire, il convient de se référer à l'économie et à la chronologie de l'article 4 de la directive relative à la protection temporaire. Le paragraphe 2 de cette disposition prévoit que le Conseil de l'Union européenne (ci-après le « Conseil ») peut décider, sur proposition de la Commission européenne (ci-après la « Commission »), de proroger la protection temporaire pour une durée maximale d'un an, s'il subsiste des raisons de la maintenir. Pour les personnes déplacées depuis l'Ukraine autres que le groupe facultatif, il s'agit de la période du 4 mars 2024 au 4 mars 2025.

4.2. Selon le Conseil d'État, les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la directive relative à la protection temporaire se réfèrent donc à de situations différentes. Le paragraphe 1 prévoit la durée initiale de la protection temporaire et sa prorogation automatique. Cette situation a fait l'objet de la décision d'exécution (UE) 2022/382. Le paragraphe 2 vise une nouvelle situation, dans laquelle le Conseil, sur proposition de la Commission, réévalue s'il existe encore des raisons de maintenir la protection temporaire. Cette situation s'applique dans ce cas encore une fois pour une période maximale d'un an. Cette situation a été constatée pour les personnes déplacées depuis l'Ukraine par la décision d'exécution (UE) 2023/2409 du 19 octobre 2023.

4.3. Le Conseil d'État a déduit de cette décision d'exécution que la prorogation jusqu'au 4 mars 2025 ne s'applique que pour autant que les États membres appliquent encore l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution (UE) 2022/382 le 19 octobre 2023. Aux Pays-Bas, le secrétaire d'État a initialement choisi de faire également bénéficier de la protection temporaire, sur le fondement de cette disposition, le groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine, sans évaluer à cet égard si ces personnes ne

pouvaient pas retourner dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables. Le 19 juillet 2022, il a décidé de cesser d'octroyer la protection temporaire à ce groupe. La décision d'exécution (UE) 2023/2409 a été adoptée le 19 octobre 2023, donc après le 19 juillet 2022. Le 19 octobre 2023, le groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine ne bénéficiait dès lors plus de la protection temporaire aux Pays-Bas et il ne relevait plus de l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution (UE) 2022/382. Par conséquent, l'article 1^{er} de la décision d'exécution (UE) 2023/2409 et la prorogation jusqu'au 4 mars 2025 qu'il prévoit ne s'appliquent pas au groupe facultatif. À l'appui de cette interprétation de l'article 1^{er} de la décision d'exécution (UE) 2023/2409, le Conseil d'État s'est notamment référé à la proposition de la Commission de proroger la protection temporaire du 19 septembre 2023 [COM(2023) 546 final]. L'exposé des motifs de cette proposition, en particulier la note en bas de page 2, ne mentionne pas l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution (UE) 2022/382. Le Conseil d'État en a déduit que cette disposition n'est pertinente pour la décision d'exécution (UE) 2023/2409 que pour autant que les États membres appliquent ladite disposition au moment de l'adoption de cette décision d'exécution par le Conseil. Cette interprétation repose également sur le pouvoir d'un État membre de mettre fin à l'application d'une disposition facultative du droit de l'Union.

4.4. Le Conseil d'État est donc arrivé à la conclusion que la durée de la protection temporaire du groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine n'a pas été prorogée par la décision d'exécution (UE) 2023/2409. Pour ce groupe, la protection temporaire était en vigueur jusqu'au 4 mars 2024 et elle a expiré de plein droit à cette date.

Divergences dans la jurisprudence des sièges du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye)

5. Cependant, l'objectif d'assurer l'unité du droit n'a pas été atteint parce que les différents sièges sont parvenus à des solutions différentes, même après l'arrêt du Conseil d'État.

Les sièges d'Arnhem, de La Haye, d'Utrecht, de Rotterdam et de Zwolle ont suivi la position du Conseil d'État dans leurs jugements, les sièges de Roermond et de Haarlem ne l'ont pas suivie, et un siège, celui de Bois-le-Duc, a jugé que le secrétaire d'État n'avait pas correctement motivé sa décision de retour dans ce litige. Enfin, par jugement du 29 mars 2024, le siège d'Amsterdam a posé à la Cour des questions préjudicielles, enregistrées sous le numéro d'affaire C-244/24.

Le Conseil d'État résume ci-dessous les jugements des sièges de Roermond, Zwolle et Haarlem, qui font l'objet des appels dans le cadre desquels le Conseil d'État a l'intention de poser des questions préjudicielles à la Cour, ainsi que les arguments qui les sous-tendent.

Le siège de Roermond

5.1. Aux points 29 et suivants de son jugement du 19 mars 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3694, ce siège a jugé, en substance, que la prorogation de la protection temporaire prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la directive relative à la

protection temporaire ne crée pas une nouvelle situation permettant au secrétaire d'État de procéder à une nouvelle évaluation pour le groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine. Selon ce siège, le fait que la décision d'exécution (UE) 2023/2409 ait été adoptée après le 19 juillet 2022 n'est pas pertinent. Pour déterminer si la durée de la protection temporaire de l'étranger concerné a été prorogée, le seul élément pertinent est l'inclusion préalable de cet étranger dans le champ d'application de la directive relative à la protection temporaire et son droit à la protection temporaire au titre de cette directive au moment de l'adoption et de l'entrée en vigueur de la décision d'exécution (UE) 2023/2409.

5.1.1. Ledit siège considère en outre que le législateur de l'Union a laissé aux États membres le choix de recourir ou non à l'article 7, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire. Par conséquent, si les États membres ont fait usage de ce pouvoir et ont fait bénéficier certaines personnes déplacées d'une protection temporaire facultative, mais qu'ils ont cessé de le faire au moment de la prorogation, il n'est pas logique, selon le même siège, de considérer que le Conseil imposerait aux États membres de mettre fin à la durée de cette protection facultative alors que le régime de protection temporaire est prorogé pour les autres personnes déplacées. En effet, il est difficile de comprendre pourquoi les États membres auraient alors eu la faculté d'appliquer la directive relative à la protection temporaire à un plus grand nombre de bénéficiaires. Si telle avait effectivement été l'intention du Conseil, il aurait été logique que cette limitation de la prorogation de la protection temporaire fût expressément prévue aux considérants 7 et 8 de la décision d'exécution (UE) 2023/2409, à l'article 1^{er} de cette décision d'exécution, à l'article 7, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire ou à l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution (UE) 2022/382. Tel n'est toutefois pas le cas. Le siège de Roermond a également examiné plus en détail si la décision d'exécution (EU) 2023/2409 elle-même pouvait justifier une appréciation différente. Elle conclut qu'il ne ressort ni des termes, ni de l'économie et des objectifs de cette décision d'exécution qu'au moment de la prorogation, il était obligatoire ou permis de procéder à une nouvelle évaluation des personnes déplacées bénéficiant de la directive relative à la protection temporaire. Il n'apparaît donc nullement, selon ce siège, que ce pouvoir d'accorder une protection temporaire facultative soit limité dans le temps. La décision de ne plus appliquer l'article 7, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire est sans effet sur la durée de la protection temporaire précédemment octroyée.

Le siège de Zwolle

5.2. Aux points 4.4 et suivants de son jugement du 27 mars 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:4247, le siège de Zwolle a considéré, en substance, qu'il souscrivait à la conclusion du Conseil d'État dans son arrêt du 17 janvier 2024, à savoir que la protection temporaire pour le groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine avait expiré au 5 mars 2024. Sa conclusion repose sur un raisonnement différent de celui du Conseil d'État.

5.2.1. Le principe énoncé au considérant 13 de la directive relative à la protection temporaire est que la protection offerte devrait avoir une durée limitée et que l'élément central à cet égard est la possibilité d'un retour effectif dans le pays d'origine. Il est

constant que le secrétaire d'État a fait usage de la faculté prévue à l'article 7, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire d'octroyer une protection temporaire à d'autres catégories de personnes déplacées et qu'il y a mis fin le 19 juillet 2022. Ce siège a souscrit à la position du Conseil d'État que la protection temporaire des ressortissants de pays tiers qui faisaient déjà partie du groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine à ce moment-là ne prenait pas fin immédiatement. La durée de la protection visée à l'article 4, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire s'applique également à ce groupe, y compris les prorogations automatiques de la protection temporaire. Ledit siège suit également l'appréciation du Conseil d'État selon laquelle le moment où le Conseil, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive relative à la protection temporaire, a adopté la décision d'exécution (UE) 2023/2409, constitue une nouvelle évaluation. Selon le même siège, il en va ainsi aussi bien pour les groupes auxquels la protection temporaire est obligatoirement octroyée que pour le groupe facultatif. Au moment de la nouvelle évaluation, l'article 7, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire n'était plus applicable aux Pays-Bas parce que le secrétaire d'État avait déjà mis fin à l'application de cette disposition facultative en juillet 2022. Il s'ensuit que, pour le groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine, la durée maximale visée à l'article 6, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire a été atteinte le 4 mars 2024, date à laquelle la protection temporaire automatiquement prorogée a expiré. Le siège de Zwolle a pris en considération dans son appréciation que l'article 6 de la directive relative à la protection temporaire ne précise pas cette durée maximale. Il découle de l'article 4 de cette directive que cette durée maximale peut être de deux ans, dans le cas du paragraphe 1, ou de trois ans en cas de prorogation en vertu du paragraphe 2. Pour le groupe facultatif, la durée maximale est donc différente de celle appliquée aux autres personnes déplacées et elle expire le 4 mars 2024. Par conséquent, il ne découle pas de l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive et de la circonstance que ladite directive s'est pleinement appliquée au groupe facultatif que ce dernier, à l'instar des groupes obligatoires, a toujours droit à la protection temporaire jusqu'au 4 mars 2025.

5.2.2. L'argument selon lequel le Conseil n'aurait pas fait d'exception pour le groupe facultatif dans la décision d'exécution (UE) 2023/2409 ne conduit pas le siège de Zwolle à adopter un point de vue différent. En effet, ce n'est pas au Conseil, mais aux États membres qu'il appartient de décider d'appliquer et donc de mettre fin à la disposition facultative. En outre, rien n'indique que le Conseil aurait le pouvoir de contraindre les États membres à continuer d'appliquer la disposition facultative. Les passages de la proposition de la Commission repris sous l'intitulé « proportionnalité » et les considérants 7 et 8 de la décision d'exécution (UE) 2023/2409 n'imposent pas davantage une autre appréciation à cet égard. Ce siège lit ces passages à la lumière du considérant 5 de cette décision d'exécution. Ce considérant ne s'applique pas au groupe facultatif parce que les personnes appartenant à ce groupe sont originaires d'un autre pays et qu'elles ne sont donc pas tenues de retourner en Ukraine. Selon ledit siège, cette interprétation est conforme aux objectifs de la directive relative à la protection temporaire. Cette directive établit des normes minimales de protection pour les personnes déplacées qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine mais, sauf exception, cette impossibilité n'existe pas pour le groupe facultatif.

Le siège de Haarlem

5.3. Aux points 7, 9 et 10 de son jugement du 27 mars 2024, ECLI:NL:RBDHA :2024:4294, ce siège a considéré, en substance, que la durée de la protection temporaire pour le groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine n'avait pas expiré de plein droit le 4 mars 2024, mais que, pour ce groupe également, cette durée avait été prorogée jusqu'au 4 mars 2025 par la décision d'exécution (EU) 2023/2409. Les Pays-Bas ayant appliqué l'article 2, paragraphe 3, de la décision d'exécution (UE) 2022/382, les personnes appartenant au groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine sont des personnes déplacées au sens de l'article 2 de cette décision d'exécution. L'article 1^{er} de la décision d'exécution (UE) 2023/2409 proroge la protection temporaire de toutes les personnes déplacées relevant de l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 jusqu'au 4 mars 2025, sans faire de distinction entre les différents groupes visés à l'article 2 de cette décision d'exécution, ni exclure le groupe facultatif. Par conséquent, ledit siège ne souscrit pas à l'appréciation du Conseil d'État selon laquelle le groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine ne relève pas de la décision d'exécution (UE) 2023/2409 au seul motif que le secrétaire d'État a choisi, avant le 19 octobre 2023, de ne plus accorder de protection temporaire à ce groupe facultatif. Le même siège conclut que ce groupe facultatif a bénéficié de la protection temporaire lors de l'adoption de la décision d'exécution (UE) 2023/2409. Par conséquent, la circonstance que la protection temporaire fondée sur la décision d'exécution (UE) 2022/382 ne s'applique pas automatiquement après le 4 mars 2024, mais qu'elle a été prorogée en vertu d'une décision du Conseil au titre de l'article 4, paragraphe 2, de la directive, ne permet pas, selon le siège de Haarlem, de conclure que la prorogation ne s'applique pas au groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine.

Le siège d'Amsterdam

5.4. [OMISSIS] [renvoi à l'affaire C-244/24]

Motivation des questions préjudicielles

6. Il résulte des considérations exprimées aux points 5 à 5.4 du présent arrêt que les sièges sont divisés sur la manière dont il convient d'interpréter l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive relative à la protection temporaire lorsqu'un État membre a fait usage de la faculté prévue à l'article 7, paragraphe 1, de cette directive d'octroyer une protection temporaire à d'autres catégories de personnes déplacées et qu'il a mis fin à cette protection temporaire.

Comme le Conseil d'État l'a mentionné aux points 5 et 5.4 du présent arrêt, le siège d'Amsterdam a également saisi la Cour de trois questions préjudicielles à ce propos. Le Conseil d'État considère qu'il est très important, en vue de rétablir l'unité du droit, de répondre à la troisième question préjudicielle posée par le siège d'Amsterdam (voir notamment points 14.1 et suivants de ce jugement). Étant donné que la réponse aux deux premières questions du siège d'Amsterdam peut rendre superflue la réponse à sa troisième question, il ne saurait être exclu que la Cour n'ait pas à y répondre dans le cadre de cette procédure préjudicielle.

6.1. Compte tenu des jugements divergents des sièges et, en particulier, des questions préjudicielles posées par le siège d'Amsterdam, le Conseil d'État considère qu'il y a lieu de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle. À cet égard, le Conseil d'État renvoie aux arrêts du 9 septembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a. (C-160/14, EU:C:2015:565, points 44 et 45), et du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, point 49).

6.2. Le Conseil d'État demande à la Cour de procéder à la jonction du jugement de renvoi du siège d'Amsterdam et du présent arrêt de renvoi.

Questions préjudicielles

7. Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil d'État demande à la Cour de statuer, à titre préjudiciel, sur les questions [formulées dans le dispositif] [.]

[OMISSIS] [répétition des questions préjudicielles]

Demande d'application de la procédure accélérée (PPA) au titre de l'article 105 du règlement de procédure

8. Le Conseil d'État considère qu'il y a lieu de demander à la Cour, en vertu de l'article 105 du règlement de procédure, d'examiner les questions préjudicielles dans le cadre de la procédure accélérée. Le Conseil d'État justifie cette demande par les motifs suivants.

8.1. Compte tenu du délai habituel de traitement d'une procédure préjudicielle, la réponse aux questions préjudicielles n'interviendra pas avant l'expiration de la durée maximale de la protection temporaire le 4 mars 2025. En pareil cas, la réponse de la Cour ne sera plus pertinente pour la présente procédure et la question de la durée maximale de la protection temporaire deviendra une question strictement hypothétique, alors qu'il existe, à l'heure actuelle, une nécessité urgente d'interpréter le droit de l'Union.

8.2. En outre, une incertitude prolongée quant à l'issue de la procédure met en péril le bon fonctionnement du droit de l'Union, parce qu'elle entrave le fonctionnement du système de protection temporaire mise en place par le droit de l'Union en vertu de la directive relative à la protection temporaire au bénéfice du groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine.

8.3. En outre, il existe une grande incertitude pour les étrangers appartenant au groupe facultatif des personnes déplacées depuis l'Ukraine. Cette incertitude s'explique par une inégalité de droit. Les étrangers qui ont bénéficié d'une protection temporaire et qui ont engagé une procédure judiciaire nationale contre l'expiration de leur protection temporaire sont autorisés à d'attendre l'issue de cette procédure aux Pays-Bas et d'exercer l'ensemble des droits y afférents. Il en va différemment des étrangers qui n'ont pas engagé de procédure ou qui ne l'ont pas fait dans les délais. Ils risquent un éloignement vers leur pays d'origine. Dans ce dernier groupe, il existe encore un autre type d'inégalité, en ce que les municipalités des Pays-Bas suivent une approche différente en matière d'interruption ou non de l'accueil et des prestations octroyés aux étrangers. Il s'ensuit que, dans certaines municipalités, ils sont autorisés à rester dans les centres d'accueil alors que

dans d'autres, ils se retrouvent à la rue. Le secrétaire d'État a apporté des précisions sur ce point dans sa lettre [OMISSIS] adressée à l'ensemble des municipalités des Pays-Bas le 3 avril 2024. Cette incertitude persiste bien que, le 2 avril 2024, le Conseil d'État a fait droit aux demandes de mesures provisoires d'un étranger dans six affaires.

Conclusion

9. L'examen des appels dans les [présentes] affaires [OMISSIS] sera suspendu jusqu'à ce que la Cour ait statué.

Décision

L'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (section du contentieux administratif du Conseil d'État) :

I. demande à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

Convient-il d'interpréter l'article 4 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, en ce sens que, lorsqu'un État membre a fait usage de la faculté offerte par l'article 7, paragraphe 1, de cette directive de faire bénéficier de la protection temporaire prévue par la présente directive également d'autres catégories de personnes déplacées (ci-après le « groupe facultatif »), la protection temporaire du groupe facultatif se poursuit non seulement en cas de prorogation automatique visée à l'article 4, paragraphe 1, pour la période indiquée dans cette disposition, mais également en cas de décision de prorogation visée à l'article 4, paragraphe 2, pour la période mentionnée dans cette disposition ?

La réponse à la question du maintien de la protection temporaire du groupe facultatif en cas de décision de prorogation visée à l'article 4, paragraphe 2, est-elle différente si un État membre a décidé de mettre fin à la protection temporaire de ce groupe facultatif avant que le Conseil n'ait décidé de proroger d'un an la protection temporaire comme le prévoit l'article 4, paragraphe 2 ?

II. [procédure] [OMISSIS]