

Affaire C-134/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

7 mars 2023

Jurisdiction de renvoi :

Symvoulío tis Epikrateias (Grèce)

Date de la décision de renvoi :

3 février 2023

Partie requérantes :

Somateio « Elliniko Symvoulío gia tous Prosfyges »

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia « Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio »

Partie défenderesses :

Ypourgos Exoterikon

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[OMISSIS]

**Le SYMVOULIO TIS EPIKRATEIAS
(Conseil d'État, Grèce)**

EN FORMATION PLÉNIÈRE

s'est réuni en séance publique le 11 mars 2022 [OMISSIS]

afin de connaître du recours formé le 7 octobre 2021

par 1. le Somateio « Elliniko Symvoulío gia tous Prosfyges » (association « Conseil hellénique pour les réfugiés »), qui a son siège à Athènes (Grèce) [OMISSIS] ; et 2. la Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia « Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio » (société civile à but non lucratif « Soutien aux réfugiés en Mer Égée »), qui a son siège à Chios (Grèce) [OMISSIS]

contre : 1. l'Ypourgos Exoterikon (ministre des Affaires étrangères, Grèce) ;
2. l'Ypourgos Metanastefsis kai Asylou (ministre de l'Immigration et de l'Asile, Grèce) [OMISSIS].

[OMISSIS] [aspect procédural] Par le recours en l'espèce, les requérantes tendent à l'annulation de l'arrêté ministériel conjoint n° 42799/3.6.2021 (FEK B 2425/7.6.2021) du ministre délégué des Affaires étrangères et du ministre de l'Immigration et de l'Asile.

[OMISSIS] Le [Symvoulío tis Epikrateias (Conseil d'État)] a ensuite entendu les conseils des parties, qui ont également développé en leurs plaidoiries les moyens soulevés au soutien du recours et qui ont conclu à ce qu'il y soit fait droit, ainsi que la représentante des ministres, qui a conclu au rejet du recours.

Après l'audience publique, le [Symvoulío tis Epikrateias (Conseil d'État)] s'est réuni pour délibérer dans ses locaux et

Après avoir examiné les pièces du dossier,

A considéré, conformément à la loi :

- 1 [OMISSIS] [aspect procédural]
- 2 Attendu que le recours en l'espèce tend à l'annulation de l'arrêté ministériel conjoint 42799/3.6.2021 du ministre délégué des Affaires étrangères et du ministre de l'Immigration et de l'Asile, intitulé « Détermination des pays tiers désignés comme sûrs et établissement d'une liste nationale, conformément aux dispositions de l'article 86 de la loi 4636/2019 (FEK A 169) » (publié au FEK B 2425 du 7 juin 2021) et par lequel a été dressée, conformément à la recommandation 8815/14.5.2021 du directeur du Service de l'asile, une liste nationale des pays tiers sûrs, dans laquelle la Turquie figure comme un pays tiers sûr pour les demandeurs de protection internationale ayant pour pays d'origine la Syrie, l'Afghanistan, le Pakistan, le Bangladesh et la Somalie. De plus, par un mémoire ultérieur « tendant à ce que l'instance se poursuive », en date du 3 mars 2022, [les requérantes] a) demandent – en invoquant à ce titre l'article 32, paragraphe 3, du décret présidentiel 18/1989 (FEK A 8) – l'annulation de l'arrêté ministériel conjoint 458568/15.12.2021 des mêmes ministres intitulé « Modification de l'arrêté ministériel conjoint 42799/03.06.2021 des ministres de l'Immigration et de l'Asile [...] » (FEK B 5949/16.12.2021), pour sa partie où, sur la nouvelle recommandation 438958/7.12.2021 du directeur du Service de l'Asile, ledit arrêté désigne la Turquie comme un pays tiers sûr pour les demandeurs de protection internationale précités (à savoir ceux ayant pour pays d'origine la Syrie, l'Afghanistan, le Pakistan, le Bangladesh et la Somalie) et b) demandent que l'instance se poursuive en ce qui concerne l'arrêté ministériel conjoint 42799/3.6.2021 initialement attaqué, et que ledit acte soit annulé.
- 3 [OMISSIS] [procédure devant la juridiction de renvoi]

- 4 Attendu que la convention internationale de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 (ci-après, la « convention de Genève »), qui a été ratifiée par le décret législatif 3989/1959 (FEK A 201) stipule notamment, en son article 1^{er}, ceci :

« A. Aux fins de la présente Convention, le terme “réfugié” s’appliquera à toute personne : (1) [...] (2) qui, par suite d’événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 et craignant avec raison d’être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social [terme qui s’entend de l’“appartenance à un groupe social particulier”, voir arrêt 2666/2006 du Symvoulío tis Epikrateias (Conseil d’État)] ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n’a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. [...] B. (1) Aux fins de la présente Convention les mots “événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951” figurant à l’article 1, section A, pourront être compris dans le sens de soit a) “événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe” ; soit b) “événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe ou ailleurs” [...] ».

Par ailleurs, en signant la convention de Genève précitée, le gouvernement de la République de Turquie a déclaré qu’au point de vue des obligations assumées par lui en vertu de la Convention, l’expression « événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 » figurant à l’article 1, section A, sera comprise comme se référant aux événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 en Europe et qu’il n’entend donc assumer aucune obligation en relation avec les événements survenus « ailleurs ». Ultérieurement, par le protocole de New York du 31 janvier 1967 – qui a été ratifié par la loi d’exception 389/1968 (FEK A 125) – la limitation dans le temps précitée a été supprimée et il a été stipulé que ledit protocole serait appliqué sans aucune limitation géographique, avec cependant la réserve que « toutefois, les déclarations déjà faites, en vertu de l’alinéa a du paragraphe 1 de la section [B] de l’article premier de la Convention [de Genève] par des États déjà parties à celle-ci, s’appliqueront aussi sous le régime du présent Protocole [...] » (article 1^{er}, paragraphes 2 et 3). Par ailleurs, ainsi qu’il ressort des informations conservées par l’Organisation des Nations Unies, la Turquie a adhéré audit protocole le 31 juillet 1968 et le document d’adhésion y relatif indique expressément que la déclaration antérieure susmentionnée, selon laquelle ce pays appliquera la convention de Genève avec la limitation géographique précitée, demeure valide.

- 5 Attendu que d’après la convention de Genève, une règle fondamentale régissant la protection des réfugiés réside dans le principe de non-refoulement ; il est consacré à l’article 33 de la convention (« Défense d’expulsion et de refoulement »), lequel stipule :

« 1. Aucun des États Contractants n’expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social [terme qui s’entend de l’“appartenance à un groupe social particulier”] ou de ses opinions politiques. 2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu’il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l’objet d’une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays ».

La convention régit par ailleurs le statut juridique des réfugiés, notamment en leur garantissant des droits et en leur octroyant des avantages – toutefois sans qu’il ne soit porté atteinte aux autres droits et avantages accordés indépendamment de cette Convention (article 5) – en fonction du degré de rattachement entre le réfugié et le pays dans lequel il vit. Plus précisément, si le seul statut de réfugié suffit pour bénéficier de certains droits ou avantages [article 3 (non-discrimination), article 13 (protection de la propriété mobilière et immobilière), article 16, paragraphe 1 (droit de saisir une juridiction), article 20 (rationnement), article 22, paragraphe 1 (accès à l’enseignement primaire), article 29 (charges fiscales), article 30 (transfert d’avoirs dans un autre pays), article 33, paragraphe 1 (défense de refoulement)], dans d’autres cas de figure – ainsi qu’il ressort des versions en langue française et en langue anglaise de la convention, qui font tout autant foi – des conditions supplémentaires sont exigées : i. Les articles 4, 27 et 31, paragraphe 1 – relatifs à la liberté de pratiquer une religion, à la délivrance d’une pièce d’identité et à l’exemption de sanctions pour entrée ou séjour illicite dans le pays – s’appliquent aux réfugiés « se trouvant sur leur territoire » (dans la version en langue française, et « in their territory » dans la version en langue anglaise).

ii. Les articles 18 (exercice d’une profession non salariée), 26 (liberté de circulation) et 32 (protection contre l’expulsion) supposent au préalable que les intéressés « se trouvent régulièrement sur leur territoire » (« lawfully in their territory »). iii. Les réfugiés relevant du champ d’application des articles 15 (protection du droit d’association), 17 (exercice d’une profession salariée), 19 (exercice d’une profession libérale), 21 (logement), 23 (assistance et secours publics accordés par l’État), 24 (législation du travail et sécurité sociale) et 28 (délivrance de titres de voyage) sont ceux « résidant régulièrement sur leur territoire » (« lawfully staying in their territory »). iv. L’application des articles 14 et 16, paragraphe 2 – relatifs, d’une part, à la protection de la propriété intellectuelle et industrielle et, d’autre part, à l’assistance judiciaire et l’exemption de la caution *judicatum solvi*) est suspendue à la condition supplémentaire que le réfugié ait sa « résidence habituelle » (« habitual residence ») sur le territoire de l’État contractant ; concernant la graduation des droits des réfugiés en vertu de la convention de Genève, voir arrêt de la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) du 21 mars 2012, R (ST (Eritrea)) v Secretary of State for the Home Department, points 21 et s. Le statut juridique des réfugiés est évoqué, entre autres, par les dispositions suivantes de la convention :

Article 17 (Professions non salariées)

« 1. Les États Contractants accorderont à tout réfugié résidant régulièrement sur leur territoire le traitement le plus favorable accordé, dans les mêmes circonstances, aux ressortissants d'un pays étranger en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle salariée.

2. [...] »

Article 26 (Liberté de circulation)

« Tout État Contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances. »

Article 31 (Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil)

« 1. Les États Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

2. Les États Contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires ; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. [...] »

Article 32 (Expulsion)

« 1. Les États Contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

2. [...] »

Article 34 (Naturalisation)

« Les États Contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure. »

Par ailleurs, il était possible, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, de formuler des réserves aux articles de la Convention autres que les articles 1, 3, 4, 16, paragraphe 1, et 33 (article 42, paragraphe 1, de la convention).

- 6 Attendu que le principe de non-refoulement est déjà consacré dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ((ci-après, la « Charte ») (version consolidée : JO 2016, C 202, p. 391), laquelle a une valeur juridique contraignante en vertu de l'article 6, paragraphe 1, TUE dans sa version modifiée par l'article 1 du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 (loi [de ratification] 3671/2008, FEK A 129). À cet égard, l'article 19, paragraphe 2, de la Charte énonce : « Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. » En outre, le principe de non-refoulement est également consacré dans diverses conventions internationales relatives à la protection des droits de l'Homme. Ainsi, selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après, la « Cour EDH »), il ressort de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après, la « CEDH ») (ratifiée par le décret législatif 53/1974, FEK A 256) – aux termes duquel « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants » – qu'est interdit le refoulement direct ou indirect d'un étranger vers un État où il risque d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Et contrairement même à ce qui est le cas pour la protection correspondante octroyée par la convention de Genève, qui est assortie de certaines conditions (articles 1 F et 33, paragraphe 2, de la convention), l'interdiction du refoulement édictée par l'article 3 CEDH ne souffre aucune exception (voir arrêt de la Cour EDH du 28 février 2008, Saadi c Italie, CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, points 127 et 137 à 149, et arrêts 1661/2012 et 3816/2013 du Symvoulio tis Epikrateias). En outre, la convention internationale de New York, du 10 décembre 1984, « contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » – ratifiée par la loi 1782/1988 (FEK A 116 et rectificatifs dans le FEK A 168 ; voir arrêts 886/2011 et 1241/2007 du Symvoulio tis Epikrateias) stipule quant à elle, en son article 3 :

« 1. Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.

2. Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence, dans l'État intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives. »

L'interdiction du refoulement découle également de la disposition – relative à l'interdiction de la torture et des « peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » – de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies et ratifié par la loi 2462/1997 (FEK A 25).

- 7 Attendu qu'au sein du chapitre 2 (« Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration ») du titre V (« L'espace de liberté, de sécurité et de justice ») du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

(ci-après, le « traité FUE »), l'article 78 TFUE (ex-articles 63, points 1 et 2, et 64, paragraphe 2, TCE) dispose :

« 1. 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. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant :

a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union ;

b) un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale ;

c) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées ;

d) des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire ;

e) des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire ;

f) des normes concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile ou de protection subsidiaire ;

g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire.

3. Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen. »

Par ailleurs, au sein de ce même chapitre 2, l'article 79 TFUE (ex-article 63, points 3 et 4, TCE) prévoit que l'Union développe une politique commune de l'immigration et l'article 80 TFUE dispose :

« Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est

nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe. »

8 Attendu en outre que l'article 18 de la Charte susmentionnée dispose :

« Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [...] ».

9 Attendu que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, la convention de Genève constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés et les dispositions des directives qui constituent le régime d'asile européen commun – dont, notamment, les directives 2011/95/CE et 2013/32/UE, relatives aux conditions d'octroi du statut de réfugié et plus généralement de la protection internationale, au contenu de ce statut et aux procédures applicables (voir points suivants) – ont été adoptées pour aider les autorités compétentes des États membres à appliquer cette convention en se fondant sur des notions et des critères communs (arrêts 2347/2017 et 2348/2017 du *Symvoulio tis Epikrateias*, statuant en formation plénière ; arrêt de la Cour du 13 septembre 2018, *Ahmed*, C-369/17, EU:C:2018:713, point 40). Ainsi, bien que l'Union ne soit pas partie contractante à la convention de Genève, les dispositions précitées de l'article 78, paragraphe 1, TFUE et de l'article 18 de la Charte lui imposent néanmoins le respect des règles de cette convention [arrêt du 14 mai 2019, *M e.a. (Révocation du statut de réfugié)*, C-391/16, C-77/17 et C-78/17, EU:C:2019:403, points 74 et 75]. Les directives 2011/95/CE et 2013/32/UE précitées doivent donc non seulement être compatibles avec les règles de la convention de Genève, mais également être interprétées de manière à respecter le niveau de protection garanti par ces règles conventionnelles. Les dispositions de ces directives doivent en outre recevoir une interprétation complémentaire l'une par rapport à l'autre, à la lumière de leur économie générale et de leur finalité et dans le respect de la convention de Genève et des autres traités « pertinents » visés à l'article 78, paragraphe 1, TFUE. Cette interprétation doit également se faire dans le respect des droits fondamentaux reconnus par la Charte (arrêts 2347/2017 et 2348/2017 du *Symvoulio tis Epikrateias*, statuant en formation plénière ; arrêts de la Cour du 7 novembre 2013, *X e.a.*, C-199/12 à C-201/12, EU:C:2013:720, points 39 et 40, et du 26 février 2015, *Shepherd*, C-472/13, EU:C:2015:117, points 22 et 23). Par ailleurs, il incombe aux États membres non seulement d'interpréter leur droit national d'une manière conforme au droit de l'Union, mais également de veiller à ne pas se fonder sur une interprétation qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union ou avec les autres principes généraux du droit de l'Union (arrêts 2347/2017 et 2348/2017 du *Symvoulio tis Epikrateias*, statuant en formation plénière ; arrêt de la Cour du 21 décembre 2011, *N. S. e.a.*, C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, point 77).

- 10 Attendu qu'a été adoptée, sur le fondement de l'article 78, paragraphe 2, sous a) et sous b), TFUE, 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 (refonte) » (JO 2011, L 337, p. 9). D'une part, cette directive confirme les principes sur lesquels était fondée la directive 2004/83/CE (JO 2004, L 304, p. 12) qui l'a précédée, à savoir le principe de non-refoulement et l'assurance « que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté ». D'autre part, la directive 2011/95/UE vise à rapprocher davantage les règles relatives à la reconnaissance et au contenu de la protection internationale sur la base de normes plus élevées. Son objectif principal est d'assurer que tous les États membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États membres. En conséquence, la directive contient, entre autres, des dispositions relatives à l'examen de la demande de protection internationale et dispose notamment que l'évaluation doit être individuelle (article 4) ; la directive précise quels sont les acteurs des persécutions ou des atteintes graves (article 6), les acteurs de la protection (article 7), les actes de persécution au sens de l'article 1^{er}, section A, de la convention de Genève (article 9), les motifs de la persécution (article 10), ainsi que les motifs de cessation, d'exclusion, de révocation et de fin du statut de réfugié ou du refus de le renouveler (articles 11, 12 et 14). Par ailleurs, aux termes de cette directive, la « personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire » s'entend de la personne qui ne peut être considérée comme un réfugié, mais pour laquelle il y a des motifs sérieux et avérés de croire que, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, elle courrait un risque réel de subir les atteintes graves. L'article 15 de la directive précise de sens des atteintes graves qui peuvent être : a) la peine de mort ou l'exécution ; ou b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine ; ou c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. Les articles 16, 17 et 19 régissent la cessation et l'exclusion de la protection subsidiaire ainsi que la révocation ou la fin du statut conféré par la protection subsidiaire ou le refus de le renouveler. Enfin, l'article 21 consacre le respect du principe de non-refoulement par les États membres, en vertu de leurs obligations internationales. Au cours de la période pertinente en l'espèce, cette directive avait été transposée dans l'ordre juridique national par la première partie (articles 2 à 38) du Nomos 4636/2019 « peri diethnous prostasias kai alles diatakseis » (loi 4636/2019 sur la protection internationale et autres dispositions) (FEK A 169).
- 11 Attendu qu'a été adoptée, sur le fondement de l'article 78, paragraphe 2, sous d), TFUE, la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 « relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) » (JO 2013, L 180, p. 60) ; cette directive a

introduit, en ce qui concerne les procédures d'octroi et de révocation de la protection internationale au sens de la directive 2011/95/UE, des exigences supplémentaires à celles que prévoyait la directive antérieure 2005/85/UE (JO 2005, L 326, p. 13) et ce en vue d'établir une procédure d'asile commune dans l'Union, afin de limiter les mouvements secondaires des demandeurs d'une protection internationale entre les États membres dans les cas où ces mouvements seraient dus aux différences qui existent entre les cadres juridiques des États membres et afin de créer des conditions équivalentes pour l'application de la directive 2011/95/UE dans les États membres. Ces exigences concernent en particulier : la prise des décisions pertinentes, de manière objective et impartiale, par des autorités dont le personnel possède les connaissances voulues ou a reçu la formation nécessaire en ce qui concerne les questions relatives à la protection internationale ; la garantie d'un accès effectif aux procédures ; des garanties procédurales suffisantes, dont la possibilité d'avoir un entretien personnel ; la possibilité de communiquer avec un représentant du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et avec les organisations qui fournissent aux demandeurs d'une protection internationale des conseils ou des orientations ; enfin, la capacité de communiquer dans une langue que les intéressés comprennent (voir notamment le chapitre II de la directive) et, en cas de décision négative, le droit à un recours effectif devant une juridiction (article 46 de la directive).

- 12 Attendu que la directive 2013/32/UE impose aux États membres l'obligation de soumettre les demandes de protection internationale à un examen rapide, rigoureux et portant en principe sur le fond. Plus précisément, le préambule de la directive énonce ce qui suit :

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

(34) Les procédures d'examen des besoins de protection internationale devraient permettre aux autorités compétentes de procéder à un examen rigoureux des demandes de protection internationale.

(43) Les États membres devraient examiner toutes les demandes au fond, c'est-à-dire évaluer si le demandeur concerné peut prétendre à une protection internationale conformément à la directive 2011/95/UE, sauf dispositions contraires de la présente directive, notamment lorsqu'on peut raisonnablement supposer qu'un autre pays procéderait à l'examen ou accorderait une protection suffisante. Notamment, les États membres ne devraient pas être tenus d'examiner une demande de protection internationale au fond lorsqu'un premier pays d'asile a octroyé au demandeur le statut de réfugié ou lui a accordé à un autre titre une protection suffisante et que le demandeur sera réadmis dans ce pays.

(44) Les États membres ne devraient pas être tenus d'examiner une demande de protection internationale au fond lorsqu'ils peuvent raisonnablement s'attendre à ce que le demandeur, du fait d'un lien suffisant avec un pays tiers tel que défini par le droit national, cherche à obtenir une protection dans ce pays tiers et qu'il existe des raisons de penser que le demandeur sera admis ou réadmis dans ce pays. Les États membres ne devraient procéder de la sorte que dans les cas où le demandeur en question serait en sécurité dans le pays tiers concerné. Afin d'éviter les mouvements secondaires de demandeurs, il convient d'établir des principes communs pour la prise en considération ou la désignation, par les États membres, de pays tiers comme pays sûrs.

(46) Lorsque les États membres appliquent les concepts de pays tiers sûr au cas par cas ou désignent des pays comme sûrs en adoptant des listes à cet effet, ils devraient tenir compte, entre autres, des lignes directrices et manuels opérationnels, et des informations sur les pays d'origine et des activités, y compris de la méthodologie du [Bureau européen d'appui en matière d'asile (ci-après, le « BEAA »)] concernant la présentation de rapports d'information sur les pays d'origine, visées dans le règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, ainsi que des orientations pertinentes du HCR.

(47) Afin de faciliter l'échange régulier d'informations relatives à l'application nationale des concepts de pays d'origine sûr, de pays tiers sûr et de pays tiers européen sûr ainsi que l'examen régulier, par la Commission, de l'utilisation de ces concepts par les États membres, et de préparer une harmonisation éventuelle plus poussée dans le futur, les États membres devraient aviser ou informer périodiquement la Commission au sujet des pays tiers auxquels ces concepts sont appliqués. La Commission devrait informer régulièrement le Parlement européen du résultat de son examen.

(48) Afin d'assurer l'application correcte des concepts de pays sûr sur la base d'informations actualisées, les États membres devraient procéder à l'examen régulier de la situation dans ces pays, en se fondant sur toute une série de sources d'informations, y compris notamment des informations communiquées par les autres États membres, le BEAA, le HCR, le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales concernées. Lorsque les États membres prennent connaissance de changements importants dans la situation des droits de l'homme d'un pays qu'ils ont désigné comme sûr, ils devraient veiller à ce que cette situation soit examinée le plus rapidement possible et, le cas échéant, reconsidérer la désignation de ce pays comme sûr.

(50) Conformément à un principe fondamental du droit de l'Union, les décisions prises en ce qui concerne une demande de protection internationale [...] font l'objet d'un recours effectif devant une juridiction. »

- 13 Attendu que l'article 31, paragraphe 2, de la directive 2013/32/UE dispose : « Les États membres veillent à ce que la procédure d'examen [de la demande de

protection internationale] soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif », tandis que son article 33 est formulé en ces termes :

« 1. Outre les cas dans lesquels une demande n'est pas examinée en application du règlement (UE) n° 604/2013, les États membres ne sont pas tenus de vérifier si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre à une protection internationale en application de la directive 2011/95/UE, lorsqu'une demande est considérée comme irrecevable en vertu du présent article.

2. Les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable uniquement lorsque :

- a) [...] ;
- b) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme le premier pays d'asile du demandeur en vertu de l'article 35 ;
- c) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur en vertu de l'article 38 ;
- d) [...] ».

L'article 35 de la directive (« Le concept de premier pays d'asile ») dispose :

« Un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile d'un demandeur déterminé, si le demandeur :

- a) s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans ce pays et peut encore se prévaloir de cette protection ; ou
- b) jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante dans ce pays, y compris du bénéfice du principe de non-refoulement, à condition qu'il soit réadmis dans ce pays.

En appliquant le concept de premier pays d'asile à la situation personnelle d'un demandeur, les États membres peuvent tenir compte de l'article 38, paragraphe 1. Le demandeur est autorisé à contester l'application du concept de premier pays d'asile à sa situation personnelle. »

Et aux termes de l'article 38 de la directive, relatif au « concept de pays tiers sûr » :

« 1. Les États membres peuvent appliquer le concept de pays tiers sûr uniquement lorsque les autorités compétentes ont acquis la certitude que dans le pays tiers concerné, le demandeur de protection internationale sera traité conformément aux principes suivants :

a) les demandeurs n'ont à craindre ni pour leur vie ni pour leur liberté en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques ;

b) il n'existe aucun risque d'atteintes graves au sens de la directive 2011/95/UE ;

c) le principe de non-refoulement est respecté conformément à la convention de Genève ;

d) l'interdiction, prévue par le droit international, de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y est respectée ; et

e) la possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la convention de Genève.

2. L'application du concept de pays tiers sûr est subordonnée aux règles fixées dans le droit national, et notamment :

a) les règles prévoyant qu'un lien de connexion doit exister entre le demandeur et le pays tiers concerné, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays ;

b) les règles relatives aux méthodes appliquées par les autorités compétentes pour s'assurer que le concept de pays tiers sûr peut être appliqué à un pays déterminé ou à un demandeur déterminé. Ces méthodes prévoient un examen au cas par cas de la sécurité du pays pour un demandeur déterminé et/ou la désignation par l'État membre des pays considérés comme étant généralement sûrs ;

c) les règles, conformes au droit international, qui autorisent un examen individuel en vue de déterminer si le pays tiers concerné est sûr pour un demandeur déterminé, ce qui, au minimum, permet au demandeur de contester l'application du concept de pays tiers sûr au motif que le pays tiers n'est pas sûr dans son cas particulier. Le demandeur est en outre autorisé à contester l'existence d'un lien entre lui-même et le pays tiers conformément au point a).

3. Lorsqu'ils exécutent une décision uniquement fondée sur le présent article, les États membres :

a) en informent le demandeur ; et

b) lui fournissent un document informant les autorités du pays tiers, dans la langue de ce pays, que la demande n'a pas été examinée quant au fond.

4. Lorsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d'entrer sur son territoire, les États membres veillent à ce que cette personne puisse engager une procédure

conformément aux principes de base et garanties fondamentales énoncés au chapitre II.

5. Les États membres informent régulièrement la Commission des pays tiers auxquels ce concept est appliqué conformément aux dispositions du présent article. »

Par ailleurs, l'article 39 (« Le concept de pays tiers européen sûr ») dispose :

« 1. Les États membres peuvent prévoir qu'aucun examen, ou aucun examen complet, de la demande de protection internationale et de la sécurité du demandeur dans son cas particulier, tel que décrit au chapitre II, n'a lieu dans les cas où une autorité compétente a établi, en se fondant sur les faits, que le demandeur cherche à entrer, ou est entré, illégalement sur son territoire depuis un pays tiers sûr conformément au paragraphe 2.

2. Un pays tiers ne peut être considéré comme un pays tiers sûr aux fins du paragraphe 1 que :

a) s'il a ratifié la convention de Genève sans aucune limitation géographique et s'il en respecte les dispositions ;

b) s'il dispose d'une procédure d'asile prévue par la loi ; et

c) s'il a ratifié la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et s'il en respecte les dispositions, notamment les normes relatives aux recours effectifs.

3. Le demandeur est autorisé à contester l'application du concept de pays tiers européen sûr au motif que le pays tiers concerné n'est pas sûr dans son cas particulier.

4. Les États membres concernés prévoient dans leur droit national les modalités d'application des dispositions du paragraphe 1 ainsi que les effets des décisions arrêtées en vertu de ces dispositions dans le respect du principe de non-refoulement, notamment en prévoyant des dérogations à l'application du présent article pour des raisons humanitaires ou politiques ou pour des motifs tenant au droit international public.

5. Lorsqu'ils exécutent une décision uniquement fondée sur le présent article, les États membres :

a) en informent le demandeur ; et

b) lui fournissent un document informant les autorités du pays tiers, dans la langue de ce pays, que la demande n'a pas été examinée quant au fond.

6. Lorsque le pays tiers sûr ne réadmet pas le demandeur, les États membres veillent à ce que cette personne puisse engager une procédure conformément aux principes de base et garanties fondamentales énoncés au chapitre II.

7. Les États membres informent régulièrement la Commission des pays auxquels ce concept est appliqué conformément au présent article. »

Enfin, l'article 46 de la directive (« Droit à un recours effectif ») dispose, en son paragraphe 1, sous a), point ii. :

« Les États membres font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes suivants : a) une décision concernant leur demande de protection internationale, y compris : ii. les décisions d'irrecevabilité de la demande en application de l'article 33, paragraphe 2 ».

- 14 Attendu que cette directive – qui avait été transposée dans l'ordre juridique interne par le Nomos 4375/2016 « Organosi kai leitourgeia Ypiresias Asylou, Archis prosfygon, Ypiresias ypodoichis kai taftopoiisis, systasi Genikis grammateias ypodoichis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaïkou Koinovouliou kai tou Symvouliou [...], diatakseis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diatakseis » (FEK A 51 et rectificatifs dans FEK A 57) (loi 4375/2016 portant « Organisation et fonctionnement du Service de l'asile, de l'Autorité chargée d'examiner les recours et du Service d'accueil et d'identification ; création d'un Secrétariat général à l'accueil ; mise en conformité de la législation grecque aux dispositions de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil [...] ; dispositions relatives au travail des bénéficiaires de la protection internationale ; et autres dispositions ») – a fait l'objet d'une nouvelle transposition au moyen de la troisième partie (articles 62 à 107) de la loi 4636/2019. L'article 83 de cette loi (correspondant à l'article 31 de la directive) impose l'obligation de traiter les demandes de protection internationale « dans les meilleurs délais » ; les articles 84 et 85 de cette loi, qui ont respectivement transposé les articles 33 et 34 précités de la directive 2013/32/UE, disposent notamment ce qui suit :

Article 84 (Demandes irrecevables)

« 1. Les autorités compétentes pour décider rejettent, par une décision y relative, une demande de protection internationale comme irrecevable, lorsque :

a) [...] ;

b) [...] ;

c) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme le premier pays d'asile du demandeur en vertu de l'article 86 de la présente loi ;

d) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur en vertu de l'article 86 de la présente loi ; ou

e) [...]

2. [...] »

Article 85 (Premier pays d'asile)

« Un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile du demandeur, à la condition qu'il sera réadmis dans ce pays, si le demandeur s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans ce pays et peut encore se prévaloir de cette protection, ou jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante dans ce pays, y compris du bénéfice du principe de non-refoulement ».

15 Attendu que l'article 86 de la loi 4636/2019 – dans sa version modifiée par la loi 4686/2020 (FEK A 96, articles 16 et 61) – a transposé l'article 38 de la directive 2013/32/UE, en ces termes :

« 1. Un pays est considéré comme un pays tiers sûr pour un demandeur donné, lorsque sont remplis cumulativement les critères suivants :

a) le demandeur n'a à craindre ni pour sa vie ni pour sa liberté en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques ;

b) ledit pays respecte le principe de non-refoulement, conformément à la convention de Genève ;

c) il n'existe pour le demandeur aucun risque d'atteintes graves au sens de l'article 15 de la présente loi ;

d) ledit pays interdit, conformément au droit international, l'éloignement d'un individu vers un pays où il risque d'être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;

e) la possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la convention de Genève ; et

f) il existe entre le demandeur et ledit pays tiers un lien de connexion, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays. Le transit du demandeur par un pays tiers peut- en combinaison avec certaines circonstances qui concernent l'intéressé, dont notamment (a) la durée de son séjour dans ledit pays ; (b) un éventuel contact ou une possibilité objective et subjective de contact avec les autorités afin d'accéder à un emploi ou d'obtenir un droit de séjour ; (c) un éventuel séjour antérieur au transit, dont – à titre indicatif – des visites de longue durée ou des études ; (d) l'existence de tout lien de parenté, même distant ; (e) l'existence de relations sociales, professionnelles ou culturelles ; (f) l'existence de biens propres ; (g) le rattachement à une communauté plus large ; (h) la connaissance de la langue dudit pays ; (i) la proximité géographique du pays

d'origine – être considéré comme un lien de connexion entre le demandeur et le pays tiers, lien sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ledit pays.

2. La réunion des critères susmentionnés est examinée au cas par cas et pour chaque demandeur pris séparément, sauf si le pays tiers a été désigné comme généralement sûr et figure sur la liste nationale des pays tiers sûrs. Si tel est le cas, le demandeur de la protection internationale peut contester l'application du concept de pays tiers sûr au motif que le pays tiers n'est pas sûr dans les circonstances particulières qui lui sont propres.

3. Un arrêté ministériel conjoint du ministre de la Protection du citoyen et du ministre des Affaires étrangères, adopté sur proposition du directeur du Service de l'asile, détermine quels pays tiers sont désignés comme sûrs au sens du présent article pour certaines catégories de demandeurs d'asile, en fonction de leurs caractéristiques propres (tenant à la race, la religion, e.a.) aux fins de l'examen des demandes de protection internationale. Les éléments qui sont pris en compte aux fins de l'adoption de l'arrêté ministériel conjoint susmentionné (le régime légal interne du pays tiers, les accords internationaux bilatéraux ou multipartites ou accords conclus entre le pays tiers et l'Union européenne et la pratique nationale) doivent être à jour et provenir de sources d'informations fiables, notamment de sources diplomatiques officielles en Grèce et à l'étranger, du Bureau européen d'appui en matière d'asile, de la législation des autres États membres relative au concept de pays tiers sûrs, du Conseil de l'Europe et du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Cette liste fait l'objet d'un réexamen obligatoire en novembre de chaque année. Lorsque sont constatés des changements importants dans la situation des droits de l'homme d'un pays désigné comme pays tiers sûr, cette désignation est réexaminée au plus vite et avant l'échéance annuelle visée dans la phrase précédente. Toute décision de désignation est notifiée à la Commission européenne.

4. Lorsqu'est adoptée une décision uniquement fondée sur le présent article, les autorités réceptrices compétentes en informent le demandeur et lui fournissent un document informant les autorités du pays tiers que la demande n'a pas été examinée quant au fond.

5. Lorsque le pays tiers susmentionné ne permet pas au demandeur d'entrer sur son territoire, sa demande est examinée au fond par les autorités qui sont compétentes pour décider.

6. Les services compétents du ministère des Affaires étrangères notifient annuellement à la Commission les pays désignés comme sûrs conformément au présent article. »

16 Attendu qu'aux termes de l'article 92, paragraphe 1, de la loi 4636/2019 (correspondant à l'article 46 de la directive), l'intéressé est en droit de saisir la commission de recours indépendante compétente, entre autres [point sous d)],

d'un recours « contre une décision rejetant une demande de protection internationale comme irrecevable conformément à l'article 84 », y compris donc contre une décision rejetant la demande en application du concept de pays tiers sûr. Les décisions prises, sur recours, par les commissions de recours indépendantes sont quant à elles susceptibles de recours en annulation devant le Dioikitiko Protodikeio (tribunal administratif de première instance) compétent (article 108, paragraphe 1, de la loi 4636/2019).

- 17 Attendu qu'il découle des dispositions précitées que le droit de l'Union permet de déroger à la règle selon laquelle les demandes de protection internationale doivent en principe être examinées au fond, et qu'une telle dérogation est notamment possible dans le cas des pays tiers sûrs (notion qui, du reste, n'est pas contraire à la convention de Genève, ni à la CEDH, ni au droit international général ; voir, déjà, arrêt de la Cour EDH du 14 mars 2017, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, ECHR :2017:0314JUD004728715). À cet égard, la loi 4939/2016 a prévu que la demande de protection internationale est rejetée comme irrecevable, notamment, lorsqu'un pays tiers (qui n'est pas membre de l'Union européenne) est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur (article 84, paragraphe 1, sous c), car les conditions cumulatives posées à cet effet par l'article 84, paragraphe 1, de la loi sont remplies. Par ailleurs et outre l'application du concept de pays tiers sûr à des cas individuels de demandeurs de protection internationale, la loi (article 86, paragraphes 2 et 3) a aussi prévu l'établissement d'une liste nationale des pays tiers sûrs, laquelle inclut les pays désignés comme étant généralement sûrs pour certaines catégories de demandeurs. Lorsqu'un pays tiers a été désigné comme généralement sûr, c'est au demandeur de la protection internationale qu'il incombe d'avancer et de prouver les allégations selon lesquelles ledit pays ne serait pas sûr dans son cas particulier, compte tenu des circonstances particulières le concernant.
- 18 Attendu que c'est en vertu de l'habilitation de l'article 86 précité de la loi 4636/2019, notamment de ses paragraphes 2 et 3, et sur la recommandation 8815 du 14 mai 2021 du directeur du Service de l'asile, qu'a été adopté l'acte attaqué en l'espèce, à savoir l'arrêté ministériel conjoint 42799/3.6.2021 du ministre délégué des Affaires étrangères et du ministre de l'Immigration et de l'Asile, intitulé « Détermination des pays tiers désignés comme sûrs et établissement d'une liste nationale, conformément aux dispositions de l'article 86 de la loi 4636/2019 (FEK A 169) » (publié au FEK B 2425 du 7 juin 2021). Par ledit acte litigieux, il a été décidé « l'établissement d'une liste nationale des pays tiers sûrs dans laquelle la Turquie a été incluse comme un pays tiers sûr, conformément aux dispositions de l'article 86 de la loi 4636/2019 » pour les demandeurs de protection internationale ayant pour pays d'origine la Syrie, l'Afghanistan, le Pakistan, le Bangladesh et la Somalie. Par la suite, postérieurement à l'introduction du recours examiné en l'espèce, sur la nouvelle recommandation 438958/7.12.2021 du Directeur du Service de l'Asile et (selon les termes de ladite recommandation) après « le réexamen et la mise à jour des informations » sur lesquelles s'était fondé l'acte initial 42799/3.6.2021, les mêmes ministres ont adopté- en invoquant les mêmes dispositions de la loi 4636/2019 – l'arrêté ministériel conjoint 458568/15.12.2021

(portant « Modification de l'arrêté ministériel conjoint 42799/3.6.2021 du ministre délégué des Affaires étrangères et du ministre de l'Immigration et de l'Asile [...] » ; publié au FEK B 5949 du 16 décembre 2021) par lequel, d'une part, la Turquie a une fois de plus été désignée comme un pays tiers sûr pour les catégories précitées de demandeurs de protection internationale et, d'autre part, il a été décidé d'inscrire sur la liste des pays tiers sûrs l'Albanie et la Macédoine du Nord pour ce qui est des autres catégories de demandeurs de protection internationale.

- 19 Attendu que les arrêtés ministériels conjoints, adoptés en application de l'article 86, paragraphes 2 et 3, de la loi 4636/2019 et désignant un pays tiers comme généralement sûr pour certaines catégories de demandeurs de protection internationale, portent sur des relations juridiques de sujets de droits (à savoir de demandeurs de protection internationale d'une certaine catégorie) dont le nombre ne peut pas être connu par avance. Ces arrêtés sont, partant, de nature réglementaire et leur contestation par la voie contentieuse relève de la compétence d'annulation du Symvoulío tis Epikrateias (Conseil d'État) (voir arrêts 1046/2018 et 1682/2018 du Symvoulío tis Epikrateias ; voir arrêt du Conseil d'État français du 5 avril 2006, GISTI e.a., n° 284706 et jurisprudence constante depuis lors en ce qui concerne la liste des « pays d'origine sûrs » en droit français ; voir article 31, paragraphe 8, sous b), article 37 et annexe I de la directive 2013/32/UE et articles L 531-24, L 531-25 et L 121-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en vigueur en France).
- 20 [OMISSIS] [législation et jurisprudence nationales relatives à la qualité pour agir d'une personne morale]
- 21 [OMISSIS] [qualité pour agir des requérantes]
- 22 [OMISSIS]
- 23 [OMISSIS] [législation et jurisprudence nationales relatives à la clôture ou la continuation de l'instance sur recours en annulation, lorsque l'acte attaqué est remplacé par un acte qui demeure défavorable pour la partie requérante]
- 24 [OMISSIS] [les requérantes n'ayant pas fait valoir de moyens spécifiques qui justifieraient de leur intérêt à agir, il est mis fin à l'instance pour ce qui est de l'arrêté ministériel conjoint initialement attaqué, dont la validité a expiré lors de son remplacement par un acte plus récent]
- 25 [OMISSIS]
- 26 [OMISSIS] [un moyen, tenant à la compétence pour adopter l'arrêté ministériel conjoint, est définitivement rejeté comme non fondé]
- 27 Attendu que, comme cela a été relevé précédemment, l'article 38, paragraphe 2, de la directive 2013/32/UE subordonne l'application de la notion de « pays tiers sûr » aux règles fixées dans le droit national et, notamment, premièrement, à celles

prévoyant l'existence d'un lien de connexion entre le demandeur d'une protection internationale et le pays tiers concerné, à ce point qu'il rend raisonnable le retour de ce demandeur vers ledit pays, deuxièmement, à celles prévoyant les méthodes appliquées par les autorités compétentes pour s'assurer que la notion de « pays tiers sûr » peut être appliquée à un pays déterminé ou à un demandeur d'une protection internationale déterminé, ces méthodes devant, par ailleurs, prévoir un examen au cas par cas de la sécurité du pays pour un tel demandeur et/ou la désignation par l'État membre des pays considérés comme étant généralement sûrs, et, troisièmement, à celles, conformes au droit international, autorisant un examen individuel en vue de déterminer si le pays tiers concerné est sûr pour un demandeur d'une protection internationale déterminé et permettant, dans ce contexte, à ce demandeur de contester tant l'application de la notion de « pays tiers sûr » par rapport à sa situation particulière que l'existence d'un lien de connexion entre lui-même et ce pays [arrêt de la Cour du 19 mars 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)*, C-564/18, EU:C:2020:218, point 38].

- 28 Attendu qu'il est allégué, dans le recours en l'espèce tout comme dans le mémoire du 3 mars 2022 « tendant à ce que l'instance se poursuive », que l'article 86 de la loi 4636/2019, en application duquel l'acte attaqué a été adopté, est contraire audit article 38, paragraphe 2, de la directive, dans la mesure où il ne contient pas de dispositions : a) relatives aux méthodes appliquées pour désigner un pays comme un « pays tiers sûr », ni notamment de dispositions relatives aux sources d'informations prises en compte lors de la désignation par l'autorité compétente ; et b) relatives aux règles sur la base desquelles il sera constaté qu'il existe entre le pays tiers et le demandeur un lien de connexion tel qu'il serait raisonnable que ledit demandeur se rende dans ledit pays. Il est en outre allégué, dans le cadre du même moyen, que l'article 86 de la loi 4636/2019 est contraire à l'article 38, paragraphe 2, de la directive, dans la mesure où cette disposition nationale de transposition de la directive n'adopte pas « [les] règles en vertu desquelles un pays tiers sera désigné comme sûr, dans les circonstances spécifiques propres au demandeur [de protection internationale], [ni] [les] règles en vertu desquelles [le demandeur] pourra contester l'existence d'un lien entre lui-même et le pays tiers ».
- 29 Attendu que, par la lettre de prise de position 100373/19.2.2022 du ministère de l'Immigration et de l'Asile et par le mémoire des ministres des Affaires étrangères et de l'Immigration et de l'Asile produit le 28 mars 2022 postérieurement à l'audience de plaidoiries, l'État soutient que le moyen considéré doit être rejeté comme irrecevable au motif, d'une part, qu'il est en substance dirigé directement, et donc illicitement, contre une disposition de loi (l'article 86 de la loi 4636/2019) et, d'autre part, que ledit moyen allègue une transposition incorrecte d'une disposition d'une directive (l'article 38, paragraphe 2, de la directive 2013/32/UE), alors même cette directive ne confère pas de droits aux particuliers au moyen d'une réglementation claire et précise, ainsi que cela est exigé pour que ladite disposition ait un effet direct et puisse être invoquée devant le juge national en cas de non-transposition ou de transposition incorrecte dans

l'ordre juridique interne. À titre subsidiaire, l'État fait valoir que le moyen doit également être rejeté comme non fondé.

- 30 Attendu que, bien qu'il ne conteste pas la validité de certaines dispositions de l'arrêté ministériel conjoint attaqué, le moyen susmentionné est recevable, puisqu'une éventuelle invalidité de l'article 86 de la loi 4636/2019 en raison de son incompatibilité avec l'article 38, paragraphe 2, de la directive 2013/32/UE entraînerait l'annulation de l'acte attaqué, dont la légalité suppose au préalable que les règles introduites par la disposition législative précitée, qui font du pays tiers sûr un motif d'irrecevabilité des demandes de protection internationale, soient valides au regard du droit de l'Union (voir arrêt 2649/2017 du Symvoulitis Epikrateias, statuant en formation plénière, e.a.). Partant, il y a lieu de rejeter l'affirmation contraire de l'État.
- 31 Attendu que la Cour a déjà considéré (dans son arrêt du 24 juin 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530) ce qui suit : « 52. [...] le droit de l'Union se caractérise par le fait d'être issu d'une source autonome, constituée par les traités, par sa primauté par rapport aux droits des États membres ainsi que par l'effet direct de toute une série de dispositions applicables à leurs ressortissants et à eux-mêmes. Ces caractéristiques essentielles du droit de l'Union ont donné lieu à un réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union elle-même et ses États membres ainsi que ceux-ci entre eux [...] 53. Le principe de primauté du droit de l'Union consacre la prééminence du droit de l'Union sur le droit des États membres [...]. 54. Ce principe impose dès lors à toutes les instances des États membres de donner leur plein effet aux différentes normes de l'Union, le droit des États membres ne pouvant affecter l'effet reconnu à ces différentes normes sur le territoire desdits États [...]. 55. [...] 58. C'est [...] en vertu du principe de primauté que, à défaut de pouvoir procéder à une interprétation de la réglementation nationale conforme aux exigences du droit de l'Union, le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union a l'obligation d'assurer le plein effet de celles-ci en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel [...]. 59. Cela étant, il convient encore de tenir compte des autres caractéristiques essentielles du droit de l'Union et, plus particulièrement, de la reconnaissance d'un effet direct à une partie seulement des dispositions de ce droit. 60. Le principe de primauté du droit de l'Union ne saurait dès lors aboutir à remettre en cause la distinction essentielle entre les dispositions du droit de l'Union disposant d'un effet direct et celles qui en sont dépourvues, ni, partant, à instaurer un régime unique d'application de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union par les juridictions nationales. 61. À cet égard, il y a lieu de souligner que tout juge national, saisi dans le cadre de sa compétence a, en tant qu'organe d'un État membre, l'obligation de laisser inappliquée toute disposition nationale contraire à une disposition de droit de l'Union qui est d'effet direct dans le litige dont il est saisi [...]. 62. En revanche, une disposition du droit de l'Union qui est

dépourvue d'effet direct ne peut être invoquée, en tant que telle, dans le cadre d'un litige relevant du droit de l'Union, afin d'écarter l'application d'une disposition de droit national qui y serait contraire. 63. [...] 64. [...] l'invocation d'une disposition d'une directive qui n'est pas suffisamment claire, précise et inconditionnelle pour se voir reconnaître un effet direct ne peut aboutir, sur le seul fondement du droit de l'Union, à ce que l'application d'une disposition nationale soit écartée par une juridiction d'un État membre. » Il n'en demeure pas moins que lorsque des dispositions d'une directive n'ont pas d'effet direct, les juridictions nationales sont tenues, dans toute la mesure possible, d'interpréter leur droit interne en conformité avec le droit de l'Union, en ce compris les dispositions en cause de la directive, au moyen des méthodes d'interprétation reconnues par le droit interne. Cependant, le principe d'interprétation conforme du droit national ne peut pas servir de fondement à une interprétation *contra legem* du droit national (arrêt du 18 janvier 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, point 28).

- 32 Attendu que, comme la Cour l'a encore davantage précisé (arrêt du 18 janvier 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, point 33), la juridiction nationale n'est pas tenue, sur le seul fondement du droit de l'Union, de laisser inappliquée une disposition de son droit national contraire à une disposition du droit de l'Union si cette dernière disposition est dépourvue d'effet direct, « sans préjudice toutefois de la possibilité, pour cette juridiction, ainsi que pour toute autorité administrative nationale compétente, d'écarter, sur le fondement du droit interne, toute disposition du droit national contraire à une disposition du droit de l'Union dépourvue d'un tel effet ». Or, l'ordre juridique grec, et notamment l'article 28 de la Constitution, a lui aussi bien conscience du fait que le droit international tout comme le droit de l'Union ne reconnaissent un effet direct qu'à une partie seulement de leurs dispositions ; partant, l'ordre juridique interne n'impose pas au juge national de laisser inappliquée une disposition du droit national au motif que celle-ci est contraire à une disposition du droit de l'Union dépourvue d'un effet direct.
- 33 Attendu par ailleurs qu'en résumant sa jurisprudence relative à l'effet direct dans son arrêt du 14 janvier 2021, RTS infra et Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13), la Cour a considéré ce qui suit : « 44. [...] dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, il est possible de les invoquer devant les juridictions nationales à l'encontre de l'État membre concerné, soit lorsque celui-ci s'est abstenu de transposer dans les délais la directive dans le droit national, soit lorsqu'il en a fait une transposition incorrecte [...]. 45. [...] 46. La Cour a précisé qu'une disposition du droit de l'Union est, d'une part, inconditionnelle lorsqu'elle énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune condition ni subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte soit des institutions de l'Union soit des États membres et, d'autre part, suffisamment précise pour être invoquée par un justiciable et appliquée par le juge [national] lorsqu'elle énonce une obligation dans des termes non équivoques [...]. 47. La Cour a en outre jugé que, même si une directive laisse aux États

membres une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils adoptent les modalités de sa mise en œuvre, une disposition de cette directive peut être considérée comme ayant un caractère inconditionnel et précis dès lors qu'elle met à la charge des États membres, dans des termes non équivoques, une obligation de résultat précise et qui n'est assortie d'aucune condition quant à l'application de la règle qu'elle énonce » [voir également arrêt du 8 mars 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Effet direct), C-205/20, EU:C:2022:168, points 57 à 59].

- 34 Attendu que l'adoption de règles en application de l'article 38, paragraphe 2, de la directive 2013/32/UE – règles relatives, d'une part, aux méthodes de désignation d'un pays tiers comme sûr et, d'autre part, au lien qui doit exister entre le demandeur et le pays tiers, ainsi qu'à l'examen du cas individuel de chaque demandeur distinct et à la possibilité pour les demandeurs de protection internationale de contester l'application du concept de pays tiers sûr – suppose au préalable que la notion de « pays tiers sûr » ait été érigée en motif d'irrecevabilité de la demande de protection internationale par un acte juridique de droit interne, dont l'adoption est néanmoins laissée à l'appréciation discrétionnaire du législateur national. Toutefois, lorsqu'il exerce cette appréciation discrétionnaire, le législateur national est lié par la disposition précitée de l'article 38, paragraphe 2, de la directive 2013/32/UE et, partant, l'intéressé doit disposer en vertu de ladite disposition de la directive – qui produit donc un effet direct – du droit de faire vérifier par une juridiction si la législation nationale et l'application de celle-ci (par exemple au moyen d'un acte réglementaire, comme c'est le cas en l'espèce) sont restées dans les limites de la marge d'appréciation tracée par ladite directive [voir arrêt du 5 septembre 2012, *Rahman e.a.*, C-83/11, EU:C:2012:519, point 25, ainsi que la jurisprudence citée dans les conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Effet direct), C-205/20, EU:C:2021:759, point 41 et note de bas de page 36]. Dans ce contexte et au vu des considérations précédentes, les arguments selon lesquels l'article 38, paragraphe 2, de la directive aurait été transposé incorrectement par l'article 86 de la loi 4636/2019 et selon lesquels, partant, il conviendrait d'annuler l'arrêt ministériel conjoint adopté sur le fondement de cet article de loi, sont recevables et il y a lieu de rejeter les allégations de l'État contestant cette recevabilité. Toutefois, le moyen considéré doit être rejeté comme non fondé. En effet, la loi 4636/2019 se conforme aux exigences de l'article 38, paragraphe 2, de la directive 2013/32/UE, puisque cette loi instaure un système prévoyant (à l'article 86, paragraphe 2) l'application du concept de « pays tiers sûr », tant « au cas par cas et pour chaque demandeur pris séparément » que pour l'établissement d'une liste nationale des pays tiers sûrs, laquelle inclut les pays désignés comme étant « généralement sûrs » pour certaines catégories de demandeurs de protection internationale. De plus, la loi énumère (en son article 86, paragraphe 3) les critères qui sont pris en compte pour désigner un pays comme généralement sûr (le régime légal national et international et la pratique nationale), ainsi que – à titre indicatif – les sources desquelles ces informations peuvent être tirées (sources diplomatiques officielles, organisations internationales, etc.). La désignation est obligatoirement réexaminée à des intervalles réguliers, ainsi qu'en cas de changements dans la situation des droits de l'homme dans le pays concerné. Il est

entendu que les dispositions légales relatives aux éléments et sources pris en compte pour la désignation d'un pays comme généralement sûr sont également appliquées lors de la désignation comme étant sûr d'un pays qui ne figure pas sur la liste nationale pertinente. Du reste, la loi (considérée en son article 86, paragraphe 1) ne se contente pas du seul transit du demandeur de protection internationale par le pays tiers, pour constater l'existence d'un lien, mais impose des conditions supplémentaires qu'elle énonce de manière non exhaustive (comme la durée de séjour dans le pays tiers ou l'existence d'attaches). Et la loi prévoit expressément (à l'article 86, paragraphe 2) que le demandeur de protection internationale peut invoquer les circonstances particulières qui lui sont propres pour contester l'application de la liste nationale ; par ailleurs, le demandeur de la protection internationale peut, par un recours devant la commission de recours indépendante compétente, attaquer l'acte par lequel l'autorité compétente a rejeté sa demande de protection internationale comme irrecevable en application du concept de pays tiers sûr ; il peut ensuite introduire un recours en annulation devant le tribunal compétent (articles 92, paragraphe 1, sous d), et 108, paragraphe 1, de la loi 4636/2019) et, en particulier, contester également l'existence d'un lien entre lui et le pays tiers.

- 35 Attendu qu'il est allégué [par les requérantes] que c'est en violation de la loi (article 86, paragraphe 1) et de la directive 2013/32/UE (article 38, paragraphe 1) que l'acte attaqué a qualifié de sûr un pays tiers (la Turquie) qui a ratifié la convention de Genève en émettant une réserve (une limitation géographique, telle que décrite au point 4).
- 36 Attendu que, tel qu'il est soulevé, ce moyen doit être rejeté comme non fondé. En effet, ainsi qu'il a été jugé (arrêts 2347/2017 et 2348/2017 du Symvoulio tis Epikrateias, statuant en formation plénière), il résulte de la comparaison entre les dispositions de l'article 38 litigieux de la directive 2013/32/UE – qui a été transposé dans le droit national par l'article 86 de la loi 4636/2019 – et les dispositions précitées (point 13) de l'article 35 de la directive (relatif au « premier pays d'asile » et transposé par l'article 86 de la loi 4636/2019) ainsi que de l'article 39 de la directive (relatif au « pays tiers européen sûr » et qui n'a pas été transposé dans l'ordre juridique interne), qu'un pays tiers qui a ratifié la convention de Genève avec une limitation géographique peut être désigné comme sûr, au sens de l'article 86 de la loi 4636/2019 et de l'article 38 de la directive 2013/32/UE, dès lors qu'il respecte le principe de non-refoulement et accorde une protection suffisante de certains droits fondamentaux, dont notamment le droit d'accès aux soins de santé et au marché du travail.
- 37 Attendu que les associations requérantes ont fait valoir, dans leur requête, que la désignation de la Turquie comme un pays tiers sûr pour les cinq catégories citées de demandeurs de la protection internationale serait contraire à l'article 86 (notamment, son paragraphe 5) de la loi 4636/2019 et à l'article 38 (notamment, son paragraphe 4) de la directive 2013/32/UE – lu en combinaison avec le considérant 44 de cette directive – dans la mesure où, d'une part, la possibilité de réadmettre ces étrangers dans ce pays tiers n'est pas garantie « par des accords

internationaux » et où, d'autre part, il ressort selon les requérantes des éléments qu'elles invoquent que, compte tenu de la pratique suivie en en la matière par la Turquie, il n'existe pas de perspective raisonnable que les demandeurs de protection internationale soient réadmis dans ce pays. Ces allégations sont réitérées dans le mémoire du 3 mars 2022 « tendant à ce que l'instance se poursuive » ; dans ledit mémoire, les requérantes invoquent également la recommandation la plus récente du Service de l'asile, datée du 7 décembre 2021, à la suite de laquelle a été adopté l'arrêté ministériel conjoint 458568/15.12.2021, qui est le seul acte valablement attaqué, dans lequel il est indiqué (en page 8) que « depuis mars 2020 jusqu'à présent, les retours de la Grèce vers la Turquie ont été gelés ».

- 38 Attendu que ce moyen, qui n'est pas tiré d'une contrariété de la loi 4636/2019 à la directive 2013/32/UE, mais de ce que l'acte attaqué violerait les dispositions de la loi et de la directive, est recevable, les affirmations contraires de l'État devant être rejetées, et qu'il convient d'examiner ledit moyen avant les autres moyens, tirés d'autres questions de légalité de l'acte attaqué – à savoir la réunion des conditions requises (« critères ») pour son adoption et sa documentation. Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit précédemment, l'article 35 de la directive 2013/32/UE (voir également l'article 85 de la loi 4636/2019) dispose qu'un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile d'un demandeur de protection internationale déterminé dès lors qu'est remplie, entre autres, la condition que le demandeur étranger sera réadmis dans ce pays ; quant à l'article 38 de la directive, relatif aux pays tiers sûrs, il dispose en son paragraphe 4 (voir également l'article 86, paragraphe 4, de la loi 4636/2019) que « (l)orsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d'entrer sur son territoire, les États membres veillent à ce que cette personne puisse engager une procédure conformément aux principes de base et garanties fondamentales énoncés au chapitre II [de la directive 2013/32/UE] » : en d'autres termes, il prévoit que continue à être examinée, dans un tel cas de figure, la demande de protection internationale qui avait précédemment été considérée comme irrecevable en vertu des dispositions relatives aux pays tiers sûrs. Il en découle que contrairement à l'article 35 de la directive, lequel fait dépendre l'application du concept de pays tiers sûr de la condition que le demandeur de la protection internationale puisse être réadmis dans le pays concerné, la lettre de l'article 38, paragraphe 4, n'érige pas la possibilité d'une admission ou de réadmission de l'étranger dans le pays tiers en condition préalable à l'application du concept de pays tiers sûr. Néanmoins, selon la jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir, à titre indicatif, arrêts du 17 novembre 1983, Merck, 2[9]2/82, EU:C:1983:335, point 18, et du 26 [février] 2019, Rimšēvičs et BCE/Lettonie, C-202/18 et C-238/18, EU:C:2019:139, point 45). En l'espèce, les dispositions de la directive 2013/32/UE relatives aux cas de figure où les demandes de protection internationales sont irrecevables doivent – compte tenu également de ce que prévoit l'article 18 de la Charte (voir point 8 ci-dessus) – être interprétées d'une manière qui favorise l'objectif poursuivi par la directive 2013/32, visant à garantir

que de telles demandes fassent l'objet d'un traitement aussi rapide que possible (voir arrêt de la Cour du 29 juillet 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, point 53). Cet objectif trouve son expression dans le considérant 18 de la directive, aux termes duquel « [i]l est dans l'intérêt à la fois des États membres et des demandeurs d'une protection internationale que les demandes de protection internationale fassent l'objet d'une décision aussi rapide que possible » (voir point 12 ci-dessus) et inspire un grand nombre d'articles de la directive, lesquels disposent que les actes des autorités nationales compétentes relatifs à la procédure d'examen des demandes de protection internationale doivent être effectués « dans les meilleurs délais » (voir, entre autres, l'article 31, paragraphe 2). Et si on l'interprète sous cet angle, l'article 38 de la directive (et, de manière correspondante, l'article 86 de la loi 4636/2019) signifie qu'il n'est pas possible de désigner un pays tiers comme étant sûr, s'il n'est pas établi que le demandeur de la protection internationale pourra être admis ou réadmis dans ce pays tiers ; en effet, une lecture contraire ne ferait que prolonger la durée d'examen de la demande de protection internationale présentée, ainsi que l'incertitude du demandeur quant à son statut de séjour dans le pays où il a présenté sa demande, sans écarter le risque qu'il soit renvoyé vers un pays où il pourrait être persécuté (voir en ce sens décision du 5 mars 1986 de la Commission européenne des droits de l'Homme, Harabi c. Pays-Bas, recours n° 10798/84) ni l'éventualité d'une perturbation des relations internationales entre États. Le point de vue selon lequel la possibilité d'une admission ou réadmission de l'étranger demandeur de protection dans le pays tiers constitue une condition préalable pour la désignation du pays tiers comme étant sûr a, du reste, trouvé son expression dans des textes de « droit souple » du Conseil de l'Europe [recommandation n° R(97) 22 et lignes directrices du 1^{er} juillet 2009 du Comité des ministres] et a en outre été soutenu par une partie de la doctrine du droit international (notamment Stephen H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries : The Meaning of Effective Protection*, dans *International Journal of Refugee Law*, 2003, p. 567 et s.) tout ayant été adopté également par des juridictions d'autres États membres de l'Union européenne [voir arrêt du 13 décembre 2017 du Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), 201609584/1/V3]. Par ailleurs, la constatation du fait que la condition d'une possibilité d'admission ou de réadmission de l'étranger dans le pays tiers sûr est remplie comprend l'examen tant du statut juridique existant dans ce pays (c'est-à-dire d'un éventuel engagement juridique du pays tiers) que du respect effectif par le pays tiers de ses obligations en la matière. Il découle de ce qui précède que lorsqu'un État membre établit une liste nationale des pays tiers généralement sûrs, en faisant usage de la possibilité que lui confère à cet égard l'article 38, paragraphe 2, de la directive, il n'est pas permis de classer par la voie réglementaire un pays tiers comme pays tiers sûr, pour les considérations susmentionnées d'achèvement rapide de l'examen des demandes de protection internationale, tant que n'est pas constaté le respect de la condition précitée – la possibilité d'admission ou de réadmission dans ledit pays – considérée en ses deux branches susmentionnées. Cependant, selon l'opinion minoritaire [de deux] [OMISSIS] conseillers d'État [OMISSIS], l'adoption d'un acte réglementaire

désignant un pays tiers comme sûr pour certaines catégories de demandeurs d'asile (conformément à l'article 38, paragraphe 2, de la directive 2013/32/UE et à l'article 86, paragraphes 2 et 3, de la loi 4636/2019) se limite à une appréciation générale du point de savoir si un pays satisfait les critères énoncés à l'article 38, paragraphe 1, de la directive 2013/32/UE (article 86, paragraphe 1, de la loi 4636/2019). En revanche, la question de savoir si un pays tiers permet au demandeur d'entrer sur son territoire ne concerne pas le fait que ledit pays soit ou non un pays généralement sûr mais le point de savoir s'il est accessible (dans le cas concret) ; partant, ce point porte exclusivement sur la question de savoir si la demande sera rejetée comme irrecevable (conformément à l'article 33, paragraphe 2, sous c), de la directive) ou examinée au fond (conformément à l'article 38, paragraphe 4, de la directive ; voir arrêt du 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, point 153), c'est-à-dire sur une question qui n'est en principe vérifiée qu'au moment de l'exécution de la décision (voir conclusions de l'avocat général Pikamäe dans les affaires jointes Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, notamment points 111, 114 et 127). S'il apparaît, comme en l'espèce, qu'un pays désigné par un acte réglementaire comme pays tiers sûr pour certaines catégories de demandeurs d'asile n'accepte pas de demandeurs d'asile pour une durée déterminée, il n'y a pas lieu d'annuler cet acte réglementaire (qui devrait être annulé si les conditions de l'article 38, paragraphe 1, de la directive 2013/32/UE faisaient défaut). Toutefois, afin de garantir l'effet utile des dispositions de la directive 2013/32 (dont l'objectif est de garantir un accès effectif, aisé et rapide à la procédure de protection internationale), interprétées à la lumière des articles 18 et 47 de la Charte, il y a lieu de considérer que si, au moment de l'introduction d'une demande d'asile, il est déjà notoire que le pays tiers ne permettra pas au demandeur d'entrer sur son territoire, la demande d'asile ne peut pas être rejetée comme irrecevable en vertu du concept de pays tiers sûr mais il naît au contraire une obligation de l'examiner au fond, conformément à l'article 38, paragraphe 4, de la directive 2013/32/UE (article 86, paragraphe 5, de la loi 4636/2019). Ont également exprimé une opinion minoritaire [un] [OMISSIS] conseiller d'État [OMISSIS] et [une] [OMISSIS] assesseure [OMISSIS] qui ont considéré que, ainsi qu'il résulte de la disposition de l'article 38, paragraphe 4, de la directive 2013/32/UE, la question de la possibilité d'admission ou réadmission de l'étranger dans le pays tiers sûr est examinée au moment de l'exécution de la décision par laquelle l'autorité nationale compétente rejette la demande de protection internationale comme irrecevable pour ledit motif ; dès lors, cette question ne constitue pas un élément de légalité de l'acte réglementaire désignant un pays tiers comme généralement sûr ou de l'acte individuel rejetant la demande.

- 39 Attendu qu'a été ratifié, par l'article premier de la loi 2926/2001 (FEK A 139), l'« Accord entre la République hellénique et la République de Turquie [du 20 janvier 2000] relatif à la coopération entre le ministère de l'Ordre public de la République hellénique et le ministère de l'Intérieur de la République de Turquie pour la lutte contre la criminalité et notamment contre le terrorisme, le crime

organisé, le trafic illicite de stupéfiants et l'immigration clandestine » ; son article 8 stipule : « Les Parties coopèrent dans la lutte contre l'immigration clandestine. Jusqu'à ce qu'un accord de réadmission ait été conclu, les Parties autoriseront le retour de personnes, à savoir [...] et des ressortissants de pays tiers qui ont franchi ou sont sur le point de franchir illégalement la frontière de l'une des parties et qui proviennent du territoire de l'autre partie. Aux fins de l'application de ce qui précède, les Parties détermineront conjointement et dans les meilleurs délais, au moyen d'un texte approprié, les principes et procédures nécessaires à la réadmission des personnes concernées. Les parties se communiqueront mutuellement, par la voie diplomatique, des modèles des nouveaux documents de voyage, cachets et visas d'entrée afin de prévenir et de réprimer le franchissement illégal des frontières. » A été établi, aux fins de l'application de cet article 8, le protocole du 8 novembre 2001, qui a été ratifié par l'article premier de la loi 3030/2002 (FEK A 163). A par ailleurs également été conclu, le 1[6] décembre 2013, l'Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, qui a été ratifié au nom de l'Union européenne par la décision du Conseil du 14 avril 2014 (JO 2014, L 134, p. 1). L'article 4 de cet accord, intitulé « Réadmission des ressortissants de pays tiers et des apatrides », est rédigé en ces termes :

« 1. À la demande d'un État membre et sans que ce dernier ait à entreprendre d'autres formalités que celles prévues par le présent accord, la Turquie réadmet sur son territoire tout ressortissant de pays tiers ou apatride qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour applicables sur le territoire de l'État membre requérant, s'il est établi, conformément à l'article 10 [relatif aux preuves concernant les ressortissants de pays tiers et les apatrides], que cette personne :

- a) [...] ; ou
- b) [...] ; ou
- c) est entrée illégalement et directement sur le territoire des États membres après avoir séjourné sur, ou transité par, le territoire de la Turquie.

2. [...] »

- 40 Attendu, par ailleurs, que la Turquie et l'Union européenne sont convenues le 15 octobre 2015 d'un plan d'action commun tendant à renforcer leur coopération, en matière de soutien des ressortissants syriens bénéficiant d'une protection internationale temporaire et en matière de gestion migratoire, pour répondre à la crise créée par la situation en Syrie. Le 29 novembre 2015, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union se sont réunis avec leur homologue turc. À l'issue de cette rencontre, ils ont décidé d'activer le plan d'action commun et, notamment, d'intensifier leur coopération active concernant les migrants qui n'avaient pas besoin d'une protection internationale, en les empêchant de se

rendre en Turquie et dans l'Union, en assurant l'application des dispositions bilatérales qui avaient été établies en matière de réadmission et en renvoyant rapidement dans leurs pays d'origine les migrants qui n'avaient pas besoin d'une protection internationale. A ensuite été publiée le 18 mars 2016, sur le site internet du Conseil de l'Union européenne, sous la forme du communiqué de presse n° 144/16, une déclaration tendant à rendre compte des résultats « de la troisième réunion tenue depuis novembre 2015 en vue d'approfondir les relations Turquie-UE et de remédier à la crise migratoire » entre « [l]es membres du Conseil européen » et « leur homologue turc ». Cette déclaration UE-Turquie exposait que « [l]a Turquie et l'Union européenne ont confirmé une nouvelle fois leur attachement à la mise en œuvre de leur plan d'action commun, activé le 29 novembre 2015 » et « reconnaissent que des efforts supplémentaires et résolus doivent être déployés rapidement ». La déclaration poursuivait en ces termes : « Afin de démanteler le modèle économique des passeurs et d'offrir aux migrants une perspective autre que celle de risquer leur vie, l'UE et la Turquie ont décidé ce jour de mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE. Afin d'atteindre cet objectif, elles sont convenues des points d'action complémentaires suivants :

1) Tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 seront renvoyés en Turquie. Cela se fera en totale conformité avec le droit de l'UE et le droit international, excluant ainsi toute forme d'expulsion collective. Tous les migrants seront protégés conformément aux normes internationales applicables et dans le respect du principe de non-refoulement. Il s'agira d'une mesure temporaire et extraordinaire, qui est nécessaire pour mettre un terme aux souffrances humaines et pour rétablir l'ordre public. Les migrants arrivant dans les îles grecques seront dûment enregistrés et toute demande d'asile sera traitée individuellement par les autorités grecques conformément à la directive sur les procédures d'asile, en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Les migrants ne demandant pas l'asile ou dont la demande d'asile a été jugée infondée ou irrecevable conformément à la directive susvisée seront renvoyés en Turquie. La Turquie et la Grèce, avec l'aide des institutions et agences de l'UE, prendront les mesures qui s'imposent et conviendront des arrangements bilatéraux nécessaires, y compris en ce qui concerne la présence de fonctionnaires turcs dans des îles grecques et de fonctionnaires grecs en Turquie à partir du 20 mars 2016, pour assurer la liaison et faciliter ainsi le bon fonctionnement de ces arrangements. Les coûts des opérations de retour des migrants en situation irrégulière seront pris en charge par l'UE.

2) Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations unies. Un mécanisme sera mis en place, avec le soutien de la Commission, des agences de l'UE et d'autres États membres, ainsi que du HCR, afin de s'assurer de la mise en œuvre de ce principe à partir du jour même où les retours commenceront. La priorité sera donnée aux migrants qui ne sont pas déjà entrés, ou n'ont pas tenté d'entrer, de manière irrégulière sur le territoire de

l'UE. Du côté de l'UE, les réinstallations prévues par ce mécanisme seront, dans un premier temps, mises en œuvre en honorant les engagements pris par les États membres dans les conclusions des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil le 20 juillet 2015, 18 000 places de réinstallation étant encore disponibles dans ce contexte. Il sera répondu à tout nouveau besoin de réinstallation au moyen d'un arrangement volontaire similaire, dans la limite de 54 000 personnes supplémentaires. [...] ».

- 41 Attendu qu'il ressort des textes internationaux cités aux points immédiatement précédents que le législateur réglementaire a considéré à bon droit que la Turquie a assumé l'obligation légale d'accepter, sous certaines conditions, la réadmission depuis la Grèce d'étrangers demandeurs de protection internationale. Est donc remplie, à cet égard, en sa première branche (« en droit »), la condition susmentionnée découlant de l'article 38, paragraphe 4, de la directive 2013/32/UE (et, partant, de l'article 86, paragraphe 5, de la loi 4636/2019) et les allégations contraires doivent être rejetées comme non fondées. Mais pour ce qui est de sa seconde branche, relative au respect effectif par la Turquie de ses obligations juridiques en la matière, ladite condition n'est pas remplie, dès lors qu'il n'apparaît pas que les demandeurs de protection internationale dont les demandes ont été rejetées comme irrecevables en vertu du concept de « pays tiers sûr » soient réadmis en Turquie ; bien au contraire, la note de service du 3 décembre 2021 de la section des procédures et de la formation au sein du Service de l'asile – note qui est jointe (en page 8) à la recommandation 438958/21/7.12/2021 du directeur du Service de l'asile sur laquelle s'est fondée l'adoption de l'arrêté ministériel conjoint litigieux [...] – indique : « Depuis mars 2020 jusqu'à présent [soit pendant une période qui excède les vingt mois], les retours de la Grèce vers la Turquie ont été gelés » et ce, indépendamment de la base légale en vertu de laquelle lesdits retours étaient ordonnés (accords internationaux ou déclaration commune UE-Turquie, comme exposé précédemment). Il ne saurait du reste être considéré – ainsi que l'État le soutient dans le mémoire des ministres des Affaires étrangères et de l'Immigration et de l'Asile produit le 28 mars 2022, postérieurement à l'audience de plaidoiries – que l'acte attaqué n'est pas vicié à ce titre ; tout d'abord, en effet, les allégations faites en ce sens, selon lesquelles l'inapplication [de la déclaration commune du 18 mars 2016] serait provisoire « et plus ou moins justifiée [par les circonstances] » (car « à titre temporaire, en raison de la pandémie de COVID (fait mondial et indéniable), la Turquie n'accepte depuis récemment plus de réadmissions »), ne sont pas étayées par les pièces du dossier. Du reste, rien n'indique que l'autorité compétente a exploré la possibilité que la position de la Turquie sur cette question puisse changer dans un avenir proche. En vertu de ce moyen, qui est fondé, il conviendrait donc, selon l'opinion majoritaire relative à l'interprétation de l'article 38 de la directive 2013/32/UE et de l'article 86 de la loi 4636/2019, de faire droit au recours en l'espèce et d'annuler l'arrêté ministériel conjoint 458568/15.12.2021 du ministre délégué des Affaires étrangères et du ministre de l'Immigration et de l'Asile – acte attaqué – pour sa partie désignant la Turquie comme un pays tiers sûr pour les demandeurs de protection internationale ayant pour pays d'origine la Syrie, l'Afghanistan, le Pakistan, le Bangladesh et la Somalie. En revanche, selon [trois] [OMISSIS]

conseillers d'État [OMISSIS] et [une] [OMISSIS] assessseure [OMISSIS], lesquels ont exprimé les opinions minoritaires susmentionnées, ledit moyen devrait être rejeté au motif que la vérification du fait qu'est remplie la condition d'une acceptation effective de la réadmission des demandeurs de la protection internationale ne constitue pas un élément de validité de l'acte réglementaire désignant un pays tiers comme généralement sûr, cette vérification étant au contraire effectuée à des stades ultérieurs de la procédure administrative.

42 Attendu que l'article 267 TFUE dispose notamment :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

a) sur l'interprétation des traités,

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

[...]

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour ».

43 Attendu que la Cour a par le passé été saisie d'une demande préjudicielle concernant l'interprétation, entre autres, de l'article 38 de la directive 2013/32/UE. Plus précisément, dans les affaires jointes C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, une juridiction hongroise avait – dans le cadre d'un recours contre des actes individuels de l'autorité administrative nationale – posé la question préjudicielle suivante (voir arrêt du 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, point 79, question 2d) :

« Résulte-t-il de l'article 33, paragraphe 1, et paragraphe 2, sous b) et c), ainsi que des articles 35 et 38 de la [directive 2013/32], lus conjointement avec l'article 18 de la Charte, qu'une des conditions cumulatives de l'application des motifs d'irrecevabilité respectivement visés, c'est-à-dire de l'adoption d'une décision fondée sur un de ces motifs, est la réadmission par le pays tiers, ou est-il suffisant de vérifier que cette condition est remplie uniquement au moment de l'exécution d'une telle décision ? »

Or, la Cour a jugé cette question irrecevable au motif que la juridiction de renvoi était restée en défaut d'expliquer la raison pour laquelle elle estimait qu'elle ne pouvait statuer sur les litiges pendants devant elle sans avoir obtenu de réponse à ladite question (points 172 à 174 de l'arrêt précité). Dans ses conclusions (dans les affaires jointes Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, point 127), l'avocat général Pikamäe avait quant à lui considéré ceci : « tandis que l'existence

d'une réadmission avérée est une des conditions cumulatives d'adoption d'une décision fondée sur le motif du "premier pays d'asile", figurant à l'article 33, paragraphe 2, sous b), de la directive 2013/32, l'admission ou la réadmission par le "pays tiers sûr" ne doit être vérifiée qu'au moment de l'exécution d'une décision fondée sur le motif homonyme, figurant à l'article 33, paragraphe 2, sous c), de la même directive ». Compte tenu de ce qui précède, des doutes raisonnables naissent quant au sens de l'article 38 de la directive et, dès lors, la juridiction de céans considère qu'il y a lieu de sursoir à statuer sur le recours en l'espèce – pour sa partie dirigée contre la désignation de la Turquie comme un pays tiers sûr pour certaines catégories de demandeurs de protection internationale par l'arrêté ministériel conjoint 458568/15.12.2021 du ministre délégué des Affaires étrangères et du ministre de l'Immigration et de l'Asile – et de poser à la Cour les questions préjudicielles indiquées dans le dispositif. Attendu par ailleurs que les points d'interprétation du droit de l'Union sur lesquels sont posées les questions préjudicielles concernent – principalement en raison de la nature réglementaire de l'acte attaqué – un grand nombre d'affaires urgentes relevant des dispositions du droit de l'Union sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice et notamment sur les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration (troisième partie, titre V, chapitre 2, du traité FUE), la juridiction de céans demande que la présente demande de décision préjudicielle soit soumise à la procédure accélérée de l'article 105 du règlement de procédure de la Cour (JO 2012, L 265).

Par ces motifs

[OMISSIS]

- Sursoit à statuer pour le reste.
- Pose à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

a) Convient-il d'interpréter l'article 38 de la directive 2013/32/UE, lu en combinaison avec l'article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce sens qu'il s'oppose à une norme nationale (de nature réglementaire) laquelle désigne comme généralement sûr pour certaines catégories de demandeurs de protection internationale un pays tiers, lorsque celui-ci a certes souscrit une obligation légale de permettre la réadmission sur son territoire de ces catégories de demandeurs de protection internationale mais qu'il s'avère que ledit pays refuse la réadmission depuis une longue période (laquelle excède en l'espèce les vingt mois) et lorsque la possibilité d'un changement de position de ce pays dans un avenir proche n'a pas été examinée ? ou

b) Cette disposition doit-elle être interprétée en ce sens que la réadmission dans le pays tiers ne constitue pas l'une des conditions cumulatives pour l'adoption de l'acte (réglementaire) national par lequel un pays tiers est désigné comme généralement sûr pour certaines catégories de demandeurs de protection

internationale, mais constitue l'une des conditions cumulatives pour l'adoption de l'acte individuel par lequel une demande concrète de protection internationale est rejetée comme irrecevable en application du concept de « pays tiers sûr » ? ou

c) Cette disposition doit-elle être interprétée en ce sens que la réadmission dans le « pays tiers sûr » ne doit être vérifiée qu'au moment de l'exécution d'une décision, lorsque cette décision de rejet de la demande de protection internationale est fondée sur le concept de « pays tiers sûr » ?

– Demande à la Cour de justice de l'Union européenne d'appliquer la procédure accélérée.

Délibéré à Athènes le 9 mai 2022

[OMISSIS]

et prononcé en audience publique le 3 février 2023.

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL