

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 1^{er} mars 2011¹

Table des matières

I — Le cadre juridique	I - 7157
A — La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH»)	I - 7157
B — Le droit de l'Union	I - 7158
C — Le droit national	I - 7160
II — Les faits	I - 7162
III — Les questions posées	I - 7163
IV — La procédure devant la Cour	I - 7163
V — Les arguments	I - 7164
VI — Appréciation	I - 7165
A — Remarque préalable	I - 7165
B — La validité de la directive 2005/85: la confrontation de l'article 39 de la directive avec l'article 47 de la CDFUE	I - 7167
C — L'interprétation de la portée de l'article 39 de la directive par rapport à l'ar- ticle 20, paragraphe 5, de la loi de 2006	I - 7170
VII — Conclusion	I - 7174

1 — Langue originale: l'espagnol.

1. L'entrée en vigueur de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au rang de droit originaire a renforcé la nécessité d'avancer dans le processus d'adaptation des catégories et des principes du droit de l'Union aux exigences découlant de l'intégration des droits fondamentaux en tant qu'élément déterminant de la validité du droit communautaire.

I — Le cadre juridique

A — La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH»)

2. La présente affaire offre une bonne occasion pour tenter d'articuler de manière complète les différentes expressions de droit positif qui, dans le cadre de l'Union et des États membres (mais aussi dans celui de certains instruments du droit international), concourent à la définition d'un droit fondamental — dans le cas présent, le droit à un recours effectif. Expressions que, par-delà la diversité formelle de leurs libellés, on ne peut concevoir que comme le résultat final d'un processus au cours duquel elles se concrétisent en plusieurs étapes confiées, à leurs différents niveaux, à des instances normatives relativement autonomes. Il nous faudra donc évoluer sur un terrain où le caractère intégrateur du droit de l'Union est particulièrement sensible et, avec lui, la nécessité d'aborder avec un véritable esprit d'ordre et de système le souci de mieux articuler la diversité des normes qui contribuent légitimement à régir un même domaine de la réalité².

3. L'article 6, paragraphe 1, de la CEDH prévoit que:

«Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. [...]»

4. Selon l'article 13 de la même convention:

«Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.»

2 — L'intérêt qui s'attache à la question ne pouvait manquer de susciter un riche débat doctrinal, concernant lequel on peut déjà signaler quelques études. Voir, par exemple, Rolla, G., «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos: Su contribución a la formación de una jurisdicción constitucional de los derechos y libertades», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n° 15 (2010), p. 15 à 39; Genevois, B., «La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: complémentarité ou concurrence?», *Revue française de droit administratif*, n° 3 (2010), p. 437 à 444, ainsi que García Roca, F. J., et Fernández Sánchez, P. A. (coord.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

B — *Le droit de l'Union*

5. En vertu de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

«Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. [...]»

6. Les onzième et vingt-septième considérants de la directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005³, sont rédigés comme suit:

«(11) Il est dans l'intérêt à la fois des États membres et des demandeurs d'asile que les demandes d'asile fassent l'objet d'une décision aussi rapide que possible. L'organisation du traitement des demandes d'asile devrait être laissée

à l'appréciation des États membres, de sorte qu'ils peuvent, en fonction de leurs besoins nationaux, donner la priorité à des demandes déterminées ou en accélérer le traitement, dans le respect des normes prévues par la présente directive.

[...]

(27) Conformément à un principe fondamental du droit communautaire, les décisions prises en ce qui concerne une demande d'asile et le retrait du statut de réfugié doivent faire l'objet d'un recours effectif devant une juridiction au sens de l'article 234 du traité. L'effectivité du recours, en ce qui concerne également l'examen des faits pertinents, dépend du système administratif et judiciaire de chaque État membre considéré dans son ensemble.»

7. L'article 23 de ladite directive prévoit que:

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

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

3 — Directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO L 326, p. 13).

Lorsqu'une décision ne peut pas être prise dans un délai de six mois, les États membres veillent à ce que le demandeur concerné:

- a) soit informé du retard, ou
- b) reçoive, lorsqu'il en fait la demande, des informations concernant le délai dans lequel sa demande est susceptible de faire l'objet d'une décision. Ces informations n'entraînent pour l'État membre aucune obligation, envers le demandeur, de statuer dans le délai indiqué.

3. Les États membres peuvent donner la priorité à une demande ou en accélérer l'examen dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales visés au chapitre II, y compris lorsque la demande est susceptible d'être fondée ou dans les cas où le demandeur a des besoins particuliers.

4. Les États membres peuvent également décider, dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales visés au chapitre II, qu'une procédure d'examen est prioritaire ou est accélérée lorsque:

[...]

- b) le demandeur [qui] manifestement ne peut être considéré comme un réfugié ou ne remplit pas les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié dans un État membre en vertu de la directive 2004/83/CE; ou

c) la demande d'asile est considérée comme infondée:

- i) parce que le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens des articles 29, 30 et 31, ou
 - ii) parce que le pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur sans préjudice de l'article 28, paragraphe 1, ou
- d) le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité et/ou sa nationalité et/ou l'authenticité de ses documents, en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable, ou

[...]»

8. En vertu de l'article 39 de la directive 2005/85:

«1. Les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes suivants:

- a) une décision concernant leur demande d'asile, y compris:
 - i) les décisions d'irrecevabilité de la demande en application de l'article 25, paragraphe 2,

- ii) les décisions prises à la frontière ou dans les zones de transit d'un État membre en application de l'article 35, paragraphe 1;
- iii) les décisions de ne pas procéder à un examen en application de l'article 36;
- b) le refus de rouvrir l'examen d'une demande après que cet examen a été clos en vertu des articles 19 et 20;
- c) une décision de ne pas poursuivre l'examen de la demande ultérieure en vertu des articles 32 et 34;
- d) une décision de refuser l'entrée dans le cadre des procédures prévues à l'article 35, paragraphe 2;
- e) une décision de retirer le statut de réfugié, en application de l'article 38.
- [...]
- [...]
- «(1) Le ministre statue sur le bien-fondé de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. [...] Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité avec les dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 [...].
- [...]
- (3) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. [...]

C — *Le droit national*

9. La loi luxembourgeoise du 5 mai 2006, relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection⁴, dispose en son article 19 que:

(4) Contre les décisions du tribunal administratif, appel peut être interjeté devant la Cour administrative statuant comme juge de l'annulation. L'appel doit être interjeté dans le délai d'un mois à partir de la notification [...]. Le délai d'appel et l'appel introduit dans le délai ont un effet suspensif [...].»

⁴ — *Mémorial A* n° 78, du 9 mai 2006, modifiée par la loi du 17 juillet 2007 (*Mémorial A* n° 121) et par la loi du 29 août 2008 (*Mémorial A* n° 138).

10. Pour sa part, l'article 20 de la loi prescrit que:

«(1) Le ministre peut statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée dans les cas suivants:

[...]

b) il apparaît clairement que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale;

[...]

d) le demandeur a induit en erreur les autorités en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou documents concernant son identité ou sa nationalité qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable;

[...]

(2) Le ministre prend sa décision au plus tard dans un délai de deux mois à partir du jour où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas prévus au paragraphe (1) qui précède. Le ministre statue par une décision motivée qui est communiquée par écrit au

demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité des dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 [...]

[...]

(4) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale prises dans le cadre d'une procédure accélérée, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Le tribunal administratif statue dans les deux mois de l'introduction de la requête. [...] Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. Les décisions du tribunal administratif ne sont pas susceptibles d'appel.

(5) La décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours.»

II — Les faits

11. Le sieur Samba Diouf, ressortissant mauritanien, a présenté le 19 août 2009, devant le service compétent du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration luxembourgeois, une demande de protection internationale au sens de la loi modifiée du 5 mai 2006, relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, (ci-après la «loi de 2006»). Il soutenait avoir quitté la Mauritanie pour fuir une situation de servitude et, désirant s'établir en Europe pour vivre dans de meilleures conditions et fonder une famille, il craignait que son ancien employeur, auquel il avait dérobé 3000 euros pour pouvoir rejoindre l'Europe, le fasse rechercher et le tue.

12. Par décision du 18 novembre 2009, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a rejeté la demande du sieur Samba Diouf en application de l'article 20, paragraphe 1, sous b) et d), de la loi de 2006, dans la mesure où, d'une part, ce dernier avait présenté un passeport falsifié, induisant en erreur les autorités et, d'autre part, les motifs invoqués étaient d'ordre économique et ne répondaient pas aux critères justifiant une protection internationale.

13. La décision du 18 novembre a été prise en application d'une procédure accélérée et valait ordre de quitter le territoire national.

14. Le sieur Samba Diouf a introduit un recours contre cette décision devant le tribunal administratif de Luxembourg demandant 1) l'annulation de la décision par laquelle le ministre a décidé de statuer sur sa demande en application de la procédure d'urgence, 2) la réformation ou l'annulation de la décision portant refus de lui accorder la protection internationale et 3) l'annulation de l'ordre de quitter le territoire national.

15. Le tribunal administratif considère que l'article 20, paragraphe 5, de la loi de 2006 suscite des doutes en ce qui concerne l'interprétation de l'article 39 de la directive 2005/85, relatif au droit à un recours effectif, dans la mesure où il n'autorise aucun recours contre la décision de l'autorité administrative de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée.

16. Le tribunal administratif souligne que la décision de recourir à la procédure accélérée n'est pas exempte de conséquences pour l'intéressé étant donné que, d'une part, elle entraîne la réduction à quinze jours du délai ordinaire d'un mois prévu pour introduire un recours contentieux contre la décision de refus finale devant la juridiction administrative et que, d'autre part, le demandeur d'asile est privé du double degré de juridiction dont il dispose habituellement devant cette juridiction.

17. Considérant que la loi de 2006 s'oppose même à ce que la décision du ministre de statuer en application d'une procédure accélérée puisse faire l'objet d'un recours indirect dans le cadre du recours qui pourrait éventuellement être engagé contre la décision au fond au motif, selon lui, que la volonté du législateur l'exclut, le tribunal administratif a saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes:

droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, en application de laquelle un demandeur d'asile ne dispose pas de recours juridictionnel contre la décision de l'autorité administrative de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée?»

III — Les questions posées

18. «Est-ce que l'article 39 de la directive 2005/85/CE est à interpréter en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que celle instaurée au Luxembourg par l'article 20, paragraphe 5, de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, en application de laquelle un demandeur d'asile ne dispose pas de recours juridictionnel contre la décision de l'autorité administrative de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée?»

En cas de réponse négative, est-ce que le principe général du recours effectif au regard du droit communautaire inspiré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 est à interpréter en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que celle instaurée au Luxembourg par l'article 20, paragraphe 5, de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au

IV — La procédure devant la Cour

19. Le renvoi préjudiciel a été enregistré au greffe de la Cour le 5 février 2010.

20. Ont présenté des observations le sieur Samba Diouf, la Commission européenne et les gouvernements luxembourgeois, allemand, néerlandais et hellénique.

21. Lors de l'audience, qui s'est tenue le 19 janvier 2011, ont comparu et présenté oralement des observations les représentants du sieur Samba Diouf, du gouvernement luxembourgeois et de la Commission.

V — Les arguments

22. Le sieur Samba Diouf soutient que l'article 39 de la directive 2005/85 impose aux États membres de faire en sorte que les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours effectif non seulement contre la décision statuant au fond sur une demande d'asile, mais aussi contre la décision en vertu de laquelle l'autorité administrative décide de statuer sur le bien-fondé de la demande dans le cadre de la procédure accélérée, à plus forte raison si, comme c'est le cas en l'espèce, cette décision est fondée sur des motifs qui préjugent de l'examen au fond de la demande. Il considère, tout comme le tribunal administratif, que la législation luxembourgeoise ne permet pas non plus de soumettre à un contrôle juridictionnel effectif la décision de statuer sur le bien-fondé de la demande en application de la procédure accélérée dans le cadre du recours contre la décision au fond, de sorte que les motifs de fond justifiant l'adoption de la décision de statuer en vertu de la procédure accélérée demeureraient dans tous les cas inattaquables.

23. D'autre part, le sieur Samba Diouf soutient que, en admettant même que le tribunal administratif, saisi de la décision définitive rejetant la demande d'asile, puisse réexaminer la décision de statuer sur la demande dans le cadre de la procédure accélérée, cela engendrerait une rupture du principe d'égalité inacceptable compte tenu du fait que, alors que le délai imparti pour former un recours contre une décision prise en application de la procédure ordinaire est d'un mois, le délai de recours pour attaquer une décision prise dans le cadre de la procédure accélérée n'est

que de quinze jours. À quoi il convient d'ajouter que, dans cette dernière hypothèse, le demandeur ne bénéficie pas du double degré de juridiction.

24. Les gouvernements luxembourgeois, allemand, néerlandais et hellénique, ainsi que la Commission, s'accordent à considérer qu'il convient de répondre par la négative aux questions posées.

25. Pour l'essentiel, tous soutiennent que la directive 2005/85 doit être interprétée en ce sens que l'objet du recours effectif qu'elle ouvre ne peut être que la décision finale statuant sur la demande de protection, et non pas la décision en vertu de laquelle l'administration décide de l'examiner plus rapidement, sans exclure que, lors de l'examen de la décision finale, le fondement juridique de toute décision préparatoire puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Cette interprétation serait, d'autre part, pleinement conforme aux dispositions des articles 6 et 13 de la CEDH.

26. En ce qui concerne, concrètement, l'éventuelle violation de l'article 13 de la CEDH, le gouvernement luxembourgeois soutient que, en vertu également de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à un recours effectif doit toujours se rapporter à la défense d'un droit protégé par la CEDH, sans qu'il soit possible, selon lui, de considérer que la CEDH, en vertu de

son article 13, garantit le droit du demandeur d'asile à voir sa demande examinée en application d'une procédure spécifique.

internationale dans le cadre de la procédure accélérée.

27. En ce qui concerne les différences entre la procédure ordinaire et la procédure accélérée du point de vue des délais de recours et de l'existence ou non d'un double degré de juridiction, les gouvernements représentés et la Commission soutiennent que le minimum requis par le principe de la garantie d'une protection juridictionnelle effective est satisfait par l'existence d'une seule décision judiciaire, sans qu'un délai de quinze jours, compte tenu des circonstances du cas d'espèce, constitue une violation de ce principe, tant au regard de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg que de celle de la Cour de justice.

VI — Appréciation

28. Ainsi que je l'ai indiqué, par deux questions successives le tribunal administratif demande pour l'essentiel à la Cour si l'article 39 de la directive 2005/85 ou, à défaut, le principe général du droit à un recours effectif inspiré par les articles 6 et 13 de la CEDH s'opposent à une norme de droit national qui ne prévoit pas de recours juridictionnel contre la décision administrative en vertu de laquelle l'autorité administrative décide de statuer sur le bien-fondé d'une demande de protection

A — Remarque préalable

29. Selon moi, les termes dans lesquels la question est formellement posée appellent une remarque préalable. La juridiction de renvoi a formulé sa question par le biais de deux questions distinctes, la seconde ne devant être examinée que dans le cas où la première question appellerait une réponse négative, à savoir dans l'hypothèse où la Cour considérerait que la directive 2005/85 ne s'oppose pas à la loi luxembourgeoise. Et ce que souhaite savoir le juge national par sa seconde question, c'est si, une fois établi que le droit national est conforme au droit dérivé de l'Union, ce même droit national pourrait néanmoins avoir violé le droit primaire de l'Union dans la mesure où, très concrètement, ce dernier incorpore les dispositions des articles 6 et 13 de la CEDH.

30. Il est clair, cependant, qu'une fois établi, par hypothèse et comme je viens de l'indiquer, que le droit dérivé et le droit national sont conformes, cela signifiera qu'il ne sera plus possible de remettre en cause, de ce point de vue, le droit national sans simultanément et nécessairement remettre en cause la validité du droit dérivé.

31. En effet, le droit dérivé concerné en l'espèce est l'article 39 de la directive 2005/85, qui ne fait rien d'autre que reconnaître le droit à un recours effectif et que le droit national doit à son tour transposer. Si l'on admet, donc, que la directive a été correctement transposée en droit national, ce dernier comprendra, au minimum, la garantie du recours effectif exigée par l'article 39 de ladite directive. Par conséquent, si, malgré tout, et si l'on tient à conserver une signification autonome à cette seconde question, une confrontation de la loi nationale avec le droit primaire de l'Union est demandée, la question qui se pose, en définitive, est celle de savoir si le droit dérivé respecte la garantie du recours effectif, et c'est par là que doit logiquement commencer notre réponse. Avant cela, il convient de développer un peu plus l'approche que je viens d'exposer.

32. Il apparaît en ce sens clairement que le droit à un recours effectif reconnu par le droit de l'Union n'a pas un contenu et une portée différents en fonction de la disposition ou du principe communautaire qui le proclament dans chaque cas. La question qui se pose ne peut donc être celle de savoir si le droit à un recours reconnu à l'article 39 de la directive 2005/85 en matière d'asile s'oppose à une norme de droit national déterminée ou si, à défaut, ce qui s'oppose à cette dernière est le droit à un recours en cette matière prévu par l'Union, dans les termes du vingt-septième considérant de ladite directive, conformément à un «principe fondamental du droit communautaire» inspiré de la CEDH. S'il en allait ainsi, nous serions en présence de deux droits différents et il faudrait admettre

la possibilité qu'une norme de droit dérivé comme l'article 39 de la directive 2005/85 autorise, sans préjudice de sa validité, ce qu'un principe général du droit de l'Union exclut néanmoins.

33. Si l'on exclut donc ce qui précède, il faut considérer que le tribunal administratif pose en réalité deux questions, même si ce n'est pas dans l'ordre de subsidiarité exprimé dans l'ordonnance de renvoi préjudiciel, et si elles n'ont pas pour unique objet l'appréciation de la compatibilité de l'article 20, paragraphe 5, de la loi de 2006 avec la directive 2005/85. Concrètement, le tribunal administratif demande, d'une part, et de manière explicite, si l'article 39 de la directive 2005/85 s'oppose à l'article 20, paragraphe 5, de la loi de 2006 et, d'autre part, il cherche à savoir, implicitement, si, en l'absence d'une telle opposition, ce serait alors le droit à un recours juridictionnel effectif en tant que principe général du droit de l'Union et inspiré des articles 6 et 13 de la CEDH qui s'opposerait à cette disposition de droit national et, par conséquent, aussi à l'article 39 de la directive 2005/85, qui se trouverait alors entaché d'un vice entraînant son invalidité pour violation du droit fondamental reconnu à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE).

34. Je considère, par voie de conséquence, que les termes de la question posée imposent de vérifier, en tout état de cause, et en premier lieu, si la concrétisation du droit fondamental

réalisée à l'article 39 de la directive 2005/85 est juridiquement correcte, car respectueuse du contenu de ce droit tel que défini à l'article 47 de la CDFUE et, donc, de manière indirecte, de la signification et de la portée que lui confère la CEDH. Cela suppose qu'il faille commencer en répondant, en premier lieu, à la question posée à titre subsidiaire par la juridiction de renvoi, question qui doit être reformulée comme portant sur la validité de l'article 39 de la directive 2005/85, au regard de l'article 47 de la CDFUE. Une fois écarté, le cas échéant, tout doute en ce qui concerne la compatibilité de l'article 39 de la directive 2005/85 avec l'article 47 de la CDFUE, il conviendra de répondre à la question posée en premier lieu et à titre principal par la juridiction de renvoi⁵.

B — La validité de la directive 2005/85: la confrontation de l'article 39 de la directive avec l'article 47 de la CDFUE

35. Selon la jurisprudence constante de la Cour, le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit de l'Union, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres, et qui est consacré par l'article 6 de la CEDH (voir, notamment, les arrêts du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, points 18 et 19; du 25 juillet 2002, Unión de

Pequeños Agricultores/Conseil, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, point 39, et du 22 décembre 2010, DEB, C-279/09, Rec. p. I-13849, point 29).

36. En tant que droit fondamental, la consécration du droit à un recours effectif dans l'article 47 de la CDFUE lui a conféré, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la «même valeur juridique que les traités», selon les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, TUE, et il doit être respecté par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (article 51, paragraphe 1, de la CDFUE).

37. Conformément à l'article 47 de la CDFUE, toute personne dont les «droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés» a droit à un recours effectif devant un tribunal (premier alinéa), dans des conditions permettant que «sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi», avec la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter (deuxième alinéa), et en bénéficiant, le cas échéant, d'une aide juridictionnelle gratuite (troisième alinéa).

38. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE, ainsi que de l'article 52, paragraphe 7, de la CDFUE, pour

5 — Cette approche est implicitement reprise par le gouvernement allemand dans ses observations, puisqu'il commence par examiner la question posée à titre subsidiaire par la juridiction de renvoi.

l'interprétation de l'article 47 de la CDFUE il est nécessaire de prendre en considération les explications relatives à la CDFUE établies initialement par le *praesidium* de la convention qui a rédigé ladite charte. Ces explications se limitent à déclarer que l'article 47, premier alinéa, se fonde sur l'article 13 de la CEDH, alors que le deuxième alinéa correspondrait à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, la protection étant plus étendue dans les deux cas.

39. Sur la base de ce qui précède, je considère que, au-delà de la valeur interprétative de ces explications, avec sa reconnaissance comme droit de l'Union par le biais de l'article 47 de la CDFUE, le droit à un recours effectif, tel qu'il apparaît proclamé dans cette disposition, acquiert une importance et une substance propres, qui ne se limitent pas à simplement juxtaposer les dispositions des articles 6 et 13 de la CEDH. En d'autres termes, le droit fondamental acquiert alors, en tant que droit reconnu et garanti par l'Union, un contenu qui lui est propre, dans la définition duquel les instruments internationaux dont il est inspiré doivent certainement jouer un rôle fondamental, en premier lieu notamment la CEDH, mais aussi les traditions constitutionnelles dont il procède et, avec elles, le corpus conceptuel des principes qui caractérisent l'État de droit. Tout cela sans jamais écarter la tradition propre à l'acquis de plus d'un demi-siècle de droit de l'Union, qui a donné lieu, en tant que système normatif, au développement d'une doctrine reposant sur des principes qui lui sont spécifiques.

40. En effet, l'article 13 de la CEDH, dans la mesure où il a pour objectif d'assurer que la protection des droits proclamés par la CEDH est garantie dans chacun des États parties à la convention par un recours effectif devant une juridiction nationale, ne peut que s'appliquer, conformément aux termes dans lesquels il est rédigé, aux droits reconnus par la CEDH elle-même. Il est, cependant, difficile d'admettre que, alors même que l'article 47 de la CDFUE s'inspire de cette disposition, cette dernière restreigne sa portée, exclusivement, aux droits contenus dans la CDFUE.

41. Je tiens, pour cette raison, à préciser que, contrairement à l'avis des gouvernements luxembourgeois et néerlandais, le fait que le recours autonome requis par l'article 13 de la CEDH ne s'applique qu'aux droits garantis par la CEDH est sans conséquence pour la réponse qu'il convient de donner à la juridiction de renvoi.

42. En définitive, le droit à un recours effectif reconnu par l'article 47 de la CDFUE doit être défini par référence au sens et à la portée que lui confère la CEDH (article 52, paragraphe 3, de la CDFUE). Néanmoins, une fois défini, son champ d'application doit être celui prévu par la CDFUE⁶, c'est-à-dire, pour reprendre ses propres termes, celui des «droits et libertés garantis par le droit de l'Union». C'est pourquoi, pour ce qui nous concerne ici, son application ne fait pas de doute en relation

6 — Laquelle, en vertu de son article 52, paragraphe 3, peut toujours accorder une protection plus étendue que la CEDH.

avec les «décisions prises en ce qui concerne une demande d'asile», dans la mesure où le fait que ces décisions doivent faire l'objet d'un «recours effectif devant une juridiction» n'est rien d'autre, selon le vingt-septième considérant de la directive 2005/85, que l'application d'un «principe fondamental du droit communautaire», principe proclamé en dernier lieu avec valeur de droit primaire par la CDFUE.

43. Si nous nous limitons au droit à un recours effectif pris sous l'angle de l'accès à une juridiction, l'Union garantit à tous le droit de requérir la protection d'un tribunal contre tout acte portant atteinte aux droits et aux libertés reconnus par l'Union, l'essentiel étant, avant tout, que le recours à la juridiction soit effectif, au sens où il doit être juridiquement capable de procurer la réparation, le cas échéant, du préjudice invoqué, mais encore au sens où son exercice doit être possible, c'est-à-dire soumis à des conditions qui ne le rendent pas impossible ou très difficile.

44. Ce contenu impératif du droit reconnu par l'article 47 de la CDFUE est celui qui découle de la CEDH, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme⁷, et auquel se conforme de manière parfaitement naturelle l'article 39 de la directive 2005/85, qui garantit expressément que «les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours

effectif devant une juridiction» contre les décisions administratives rejetant leur demande pour l'un des motifs visés au paragraphe 1 de cette disposition, c'est-à-dire pour des raisons de fond, de forme ou de procédure.

45. Conformément au principe de l'autonomie procédurale des États membres, le même article 39 de la directive 2005/85 impose à ces derniers, en son paragraphe 2, de «prévoir des délais et [d']énoncer les autres règles nécessaires pour que le demandeur puisse exercer son droit à un recours effectif», en précisant, au paragraphe 3, que les États membres prévoient aussi, «le cas échéant, les règles découlant de leurs obligations internationales» visant à assurer l'effectivité du recours en garantissant son résultat par le biais de l'adoption de mesures conservatoires.

46. Dans ces conditions, il est évident que l'article 39 de la directive 2005/85, qui est conforme à l'article 47 de la CDFUE et, avec lui, indirectement, au contenu minimal du droit à un recours effectif tel que défini par les exigences de la CEDH, satisfait à la condition de validité imposée à toute norme de droit dérivé par l'article 6, paragraphe 1, TUE en attribuant à la CDFUE «la même valeur juridique que les traités».

47. Et ce, de plus, aux deux niveaux auxquels l'Union est tenue de le faire. À savoir, d'une

7 — Voir, à cet égard, de manière générale, van Dijk, P., van Hoof, E., van Rijn, A., et Zwaak, L. (éd.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 4^e éd., Intersentia, Ambers, 2006.

part, en exerçant sa compétence normative en la matière par l'énonciation explicite du droit à un recours effectif dans le cadre des procédures d'octroi ou de refus du statut de réfugié. D'autre part, en obligeant les États membres à exercer leur compétence pour mettre en œuvre ces procédures en particulier et, de surcroît, à le faire dans des conditions garantissant l'exercice du droit, de sorte que l'autonomie procédurale des États ne constitue pas un obstacle à son efficacité.

puisque les hypothèses visées sont les cas où le demandeur ne remplit manifestement pas les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié [sous b)], le caractère infondé de la demande d'asile [sous c)] ou le dépôt d'une demande uniquement afin de retarder l'exécution d'une décision d'expulsion [sous j)]. Cette interprétation confirme, a contrario, le paragraphe 3 du même article 23 de la directive, qui prévoit la possibilité d'accélérer l'examen de la demande «y compris lorsque la demande est susceptible d'être fondée ou dans les cas où le demandeur a des besoins particuliers».

48. Le doute concernant la validité de l'article 39 de la directive 2005/85 étant écarté, il convient maintenant de déterminer si cette disposition s'oppose à l'article 20, paragraphe 5, de la loi de 2006, pour répondre ainsi à la première des deux questions posées par le tribunal administratif.

C — L'interprétation de la portée de l'article 39 de la directive par rapport à l'article 20, paragraphe 5, de la loi de 2006

49. L'article 20, paragraphe 1, de la loi de 2006 reproduit pratiquement l'article 23, paragraphe 4, de la directive 2005/85, qui précise les cas dans lesquels l'examen d'une demande d'asile peut se faire dans le cadre d'une procédure accélérée. La lecture des cas prévus au paragraphe 4 de l'article 23 de ladite directive montre clairement que la procédure accélérée doit aboutir à une décision négative,

50. Bien que cette disposition n'exclue pas la possibilité d'une décision positive⁸, il est certain que la procédure accélérée prévue à l'article 20 de la loi de 2006 constitue en réalité une procédure de refus anticipée. En tant que telle, la décision qui y met un terme doit pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire effectif. C'est ce que prévoit l'article 20, paragraphe 4, de la loi de 2006 qui dispose que, «[c]ontre les décisions de refus de la demande de protection internationale prises dans le cadre d'une procédure accélérée, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif».

⁸ — En effet, l'article 20, paragraphe 2, de la loi de 2006 établit un droit de recours «en cas de décision négative», de sorte qu'il n'est pas exclu que, malgré la teneur des motifs qui justifient le traitement accéléré de la demande, la procédure puisse aboutir à l'octroi de la protection internationale demandée.

51. La question est de savoir si, en outre, la décision de statuer sur la demande dans le cadre d'une procédure accélérée doit aussi être susceptible de faire l'objet d'un recours judiciaire, ce qu'exclut expressément l'article 20, paragraphe 5, de la loi de 2006.

52. L'article 39 de la directive 2005/85 dispose en son paragraphe 1, sous a), que les États membres doivent faire en sorte que les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours effectif contre une «décision concernant leur demande», et le tribunal administratif souhaite savoir par le présent renvoi préjudiciel comment il convient d'interpréter cette expression concrète et, en particulier, s'il convient de la comprendre comme faisant référence uniquement à la décision finale statuant sur la demande ou comme visant aussi la décision en vertu de laquelle il est décidé de statuer sur la demande dans le cadre d'une procédure accélérée.

53. Bien entendu, le libellé de l'article 39 de la directive 2005/85 pourrait être interprété dans le sens où une «décision concernant leur demande» signifierait toute décision rendue en relation avec la demande d'asile. Les décisions interlocutoires ou préparatoires à la décision finale statuant sur la demande d'asile pourraient aussi, par conséquent, être susceptibles de faire l'objet d'un recours autonome.

54. Une telle interprétation ne serait cependant pas conforme à l'intérêt qui s'attache

à la rapidité des procédures en matière de demandes d'asile. Un intérêt que, selon le onzième considérant de la directive 2005/85, partagent à la fois les États membres et les demandeurs d'asile et en vertu duquel l'article 23, paragraphe 2, de ladite directive dispose que «[l]es États membres veillent à ce qu'une telle procédure soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif»⁹.

55. Au-delà de cette raison d'ordre téléologique, il paraît se dégager du même article 39 de la directive 2005/85 une volonté claire de restreindre les décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours à celles qui impliquent un refus de la demande d'asile (A) pour des raisons de fond ou, le cas échéant, (B) pour des motifs de forme ou de procédure qui excluent une décision au fond.

56. En effet, l'article 39 de la directive 2005/85 inclut dans la notion de «décision

9 — Comme l'a fait observer le gouvernement grec aux points 7 à 10 de ses observations, l'importance de la pratique des procédures accélérées, qui est générale, n'a jamais cessé de s'accompagner du souci des instances internationales et des États membres eux-mêmes de veiller à ce que, dans tous les cas, la rapidité des procédures ne porte pas atteinte aux garanties attachées aux droits individuels. Pour sa part, la Commission a souligné, à juste titre, au point 54 de ses observations, que le traitement accéléré des demandes d'asile infondées ou irrecevables est parfaitement justifié en vue de permettre un traitement plus efficace des demandes méritant une réponse positive. Ces considérations nous dispensent de reprendre l'exposé détaillé des objections de nature procédurale qu'il conviendrait d'opposer, selon le gouvernement néerlandais, contre un recours autonome (voir points 34 à 36 de ses observations écrites).

concernant [la] demande d'asile» une série de décisions — énumérées aux points i), ii) et iii), sous a) — qui, parce qu'elles entraînent le rejet de la demande d'asile ou sont prises à la frontière, équivalent à une décision définitive et négative au fond. Et les autres décisions que l'article 39 de la directive 2005/85 soumet expressément et obligatoirement au droit à un recours juridictionnel effectif aux points b) à e) du même paragraphe 1 sont de même nature: à savoir le refus de rouvrir l'examen d'une demande après que cet examen a été clos; la décision de ne pas poursuivre l'examen des demandes ultérieures; une décision de refuser l'entrée en cas de demande ultérieure à une autre demande qui a été retirée, abandonnée ou rejetée et la décision de retirer le statut de réfugié.

57. Compte tenu de ce qui précède, il est permis de conclure que l'article 39 de la directive 2005/85 vise clairement les décisions impliquant une impossibilité définitive de faire droit à une demande d'asile.

58. Dans la mesure où la décision de statuer sur une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée pourrait préjuger d'une décision sur le fond négative, il est évident qu'elle ne saurait échapper à un recours juridictionnel effectif. Or, cela ne signifie pas nécessairement que cette voie de recours doit être exercée, obligatoirement, contre la décision même en vertu de laquelle il est décidé de statuer sur la demande en recourant à la procédure accélérée et dès le prononcé de cette décision. L'essentiel est que, en ce qui concerne la décision au fond, cette dernière

puisse faire l'objet d'un recours avant que la décision de rejet de la demande d'asile ne devienne définitive et, par conséquent, susceptible d'être exécutée¹⁰.

59. Cela implique que l'article 39 de la directive 2005/85 n'impose pas, en principe, que le droit national prévoie un recours spécifique ou autonome ou, si l'on veut, un recours «direct» contre la décision de statuer sur une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée.

60. Mais avec une exception, toutefois: celle que les motifs justifiant l'application de la procédure accélérée puissent être effectivement contestés ultérieurement devant la juridiction dans le cadre du recours dont est susceptible de faire l'objet, en toute hypothèse, la décision finale qui clôt la procédure relative à la demande d'asile.

61. S'il n'en allait pas ainsi et si, comme l'indique le tribunal administratif, le motif qui donne lieu à l'examen de la demande en application d'une procédure accélérée demeurerait exclu du contrôle juridictionnel en vertu de l'article 20, paragraphe 5, de la loi de 2006, il faudrait alors conclure que le droit de l'Union s'oppose à une telle conséquence.

10 — Un recours qui, comme l'imposent l'article 47 de la CDFUE et l'article 39 de la directive 2005/85, doit être effectif et, par conséquent, capable d'avoir pour effet l'annulation partielle de la procédure administrative, ou la reconnaissance judiciaire du bien-fondé de la demande d'asile à laquelle l'administration a opposé un refus.

62. Il reste à déterminer si le droit de l'Union s'oppose au régime juridique national examiné dans la mesure où le choix de la procédure accélérée au lieu de la procédure ordinaire implique des différences qui signifient, pour l'essentiel, un traitement moins favorable du demandeur d'asile du point de vue de son droit à un recours effectif, recours qu'il ne peut exercer que dans un délai de quinze jours et sans bénéficier du double degré de juridiction.

63. En premier lieu, en ce qui concerne le fait que le délai de recours soit d'un mois dans le cas d'une décision adoptée en application de la procédure ordinaire, et de quinze jours seulement dans l'hypothèse d'une procédure accélérée, il est évident que ce qui importe doit être, comme le souligne la Commission, que le délai imparti soit matériellement suffisant pour préparer et former un recours effectif. Or rien ne permet d'affirmer que tel n'est pas le cas dans l'hypothèse d'un délai de quinze jours, délai habituel en matière de procédures abrégées, et qui est parfaitement raisonnable et proportionné par rapport aux droits et aux intérêts qui sont en jeu lorsqu'il s'agit de déterminer si un délai de procédure est suffisant¹¹.

64. Cela dit, il appartiendrait toujours au juge national de déterminer si, dans un cas donné, dans l'hypothèse où ce délai s'avérerait insuffisant compte tenu des circonstances, ce seul élément pourrait justifier de faire droit au recours formé (indirectement) contre la décision administrative de statuer sur la demande

d'asile dans le cadre de la procédure accélérée, de sorte que, en faisant droit au recours, il ordonnerait que la demande soit examinée en application de la procédure ordinaire.

65. En second lieu, et en ce qui concerne la différence en vertu de laquelle l'intéressé ne bénéficie du double degré de juridiction qu'à l'égard d'une décision adoptée dans le cadre de la procédure ordinaire, il n'est pas moins évident que, du point de vue qui nous intéresse ici, seule importe l'existence d'une instance juridictionnelle. C'est ce que garantit l'article 39 de la directive 2005/85, la CEDH n'imposant pas d'autres conditions¹² et l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques — qui énonce les garanties minimales acceptées par la quasi-totalité des États membres pour définir le contenu des droits fondamentaux — ne l'exigeant pas en dehors des procédures pénales, cas dans lequel on ne se trouve pas en l'espèce.

66. En définitive, je considère que l'article 39 de la directive 2005/85 est parfaitement conforme au droit fondamental garanti par l'article 47 de la CDFUE et qu'il ne s'oppose pas, par principe, à une réglementation nationale comme l'article 20, paragraphe 5, de la loi de 2006.

11 — Voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts Kudla c. Pologne du 26 octobre 2000, et Ryabikh c. Russie du 24 juillet 2003.

12 — Voir, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêt Hoffmann c. Allemagne du 9 mai 2007.

VII — Conclusion

67. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions dont le tribunal administratif l'a saisie comme suit:

- «1) L'article 39 de la directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, est conforme au contenu de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

- 2) L'article 39 de la directive 2005/85 ne s'oppose pas à une réglementation nationale telle que celle instaurée au Luxembourg par l'article 20, paragraphe 5, de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, en application de laquelle un demandeur d'asile ne dispose d'aucun recours juridictionnel autonome contre la décision de l'autorité administrative de statuer sur le bien-fondé de sa demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée, à condition que les motifs justifiant le rejet de sa demande, et dont l'examen a été anticipé par cette décision de procédure, puissent être effectivement contestés devant la juridiction dans le cadre du recours dont est susceptible de faire l'objet, dans tous les cas, la décision finale qui clôt la procédure relative à la demande d'asile.»