



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MICHAL BOBEK
présentées le 5 décembre 2019¹

Affaire C-564/18

LH
contre
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

[demande de décision préjudicielle formée par le Fővárosi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest-Capitale, Hongrie)]

« Renvoi préjudiciel – Politique commune en matière d'asile et de protection subsidiaire – Procédures communes pour l'octroi de la protection internationale – Directive 2013/32/UE – Article 33 – Motifs d'irrecevabilité – Caractère exhaustif – Article 46, paragraphe 3 – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à un recours effectif – Délai de huit jours dans lequel la juridiction doit se prononcer »

I. Introduction

1. La directive 2013/32/UE² prévoit cinq cas dans lesquels une demande de protection internationale peut être considérée comme irrecevable. Deux d'entre eux sont pertinents pour la présente affaire, à savoir le cas où un pays tiers peut être considéré comme le « premier pays d'asile » du demandeur concerné et le cas où un pays tiers peut être considéré comme un « pays tiers sûr » pour le demandeur.
2. Un État membre peut-il adopter une disposition permettant à ses autorités de considérer comme irrecevables les demandes de protection internationale introduites par des demandeurs qui arrivent dans cet État membre par un pays tiers considéré comme un « pays de transit sûr », ajoutant ainsi effectivement une autre catégorie à la liste que contient l'article 33 de la directive 2013/32 ?
3. Par ailleurs, l'examen juridictionnel de décisions administratives considérant des demandes de protection internationale comme irrecevables peut-il être soumis à un délai de huit jours ?

¹ Langue originale : l'anglais.

² Directive 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 (JO 2013, L 180, p. 60).

II. Cadre juridique

A. *Le droit de l'Union*

4. Aux termes du considérant 43 de la directive 2013/32, « [l]es 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 ».

5. Le considérant 44 de la directive 2013/32 précise que « [l]es 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 ».

6. L'article 33 de la directive 2013/32, intitulé « Demandes irrecevables », prévoit ce qui suit :

« 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) une protection internationale a été accordée par un autre État membre ;
- 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) la demande concernée est une demande ultérieure, dans laquelle n'apparaissent ou ne sont présentés par le demandeur aucun élément ou fait nouveau relatifs à l'examen visant à déterminer si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE ; ou
- e) une personne à charge du demandeur introduit une demande après avoir, conformément à l'article 7, paragraphe 2, consenti à ce que son cas soit traité dans le cadre d'une demande introduite en son nom, et que rien dans la situation de la personne à charge ne justifie une demande distincte. »

7. L'article 35 de la directive 2013/32, intitulé « Le concept de premier pays d'asile », prévoit ce qui suit :

« 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. »

8. L'article 38, intitulé « Le concept de pays tiers sûr », prévoit ce qui suit :

« 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).

[...] »

9. L'article 46 de la directive 2013/32, intitulé « Droit à un recours effectif », prévoit ce qui suit :

« 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 de protection internationale, y compris :

[...]

- ii) les décisions d'irrecevabilité de la demande en application de l'article 33, paragraphe 2,

[...]

3. Pour se conformer au paragraphe 1, les États membres veillent à ce qu'un recours effectif prévoie un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE, au moins dans le cadre des procédures de recours devant une juridiction de première instance.

[...]

10. Les États membres peuvent fixer des délais pour l'examen par la juridiction visée au paragraphe 1 de la décision prise par l'autorité responsable de la détermination.

[...] »

B. Le droit hongrois

10. En application de l'article 51, paragraphe 2, sous f), de la menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (loi n° LXXX de 2007 relative au droit d'asile, ci-après la « loi relative au droit d'asile »), la demande est irrecevable lorsque le « demandeur est arrivé en Hongrie par un pays où il n'est pas exposé à des persécutions au sens de l'article 6, paragraphe 1, ou au risque d'atteintes graves, au sens de l'article 12, paragraphe 1, ou dans lequel un niveau de protection adéquat est garanti ».

11. L'article 53, paragraphe 4, de la loi relative au droit d'asile prévoit que la phase juridictionnelle de la procédure d'asile ne peut pas excéder une durée de huit jours dans le cas de demandes déclarées irrecevables.

III. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

12. Le requérant dans la procédure au principal est un ressortissant syrien, d'ethnie kurde, qui a introduit une demande de protection internationale le 19 juillet 2018.

13. L'autorité compétente en matière d'asile, le Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (office de l'immigration et de l'asile, Hongrie, ci-après l'« Office de l'immigration »), a considéré que la demande était irrecevable et il a déclaré le principe de non-refoulement inapplicable dans le cas du requérant. Il a décidé que le requérant devait quitter le territoire de l'Union européenne et retourner sur le territoire de la République de Serbie et il a ordonné l'éloignement du requérant aux fins de l'exécution de la décision. Il a également imposé au requérant une interdiction d'entrée et de séjour de deux ans.

14. Le requérant a introduit un recours contre cette décision devant le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest-Capitale, Hongrie), la juridiction de renvoi.

15. Le requérant soutient que la décision de l'Office de l'immigration est illégale et qu'elle doit être annulée. Il soutient aussi qu'il y a lieu de statuer sur le fond de sa demande d'obtention du statut de réfugié, étant donné que l'article 51, paragraphe 2, sous f), de la loi relative au droit d'asile en vertu duquel l'Office de l'immigration a déclaré sa demande irrecevable est contraire au droit de l'Union. En effet, cette disposition constitue un nouveau motif d'irrecevabilité, fondé sur la notion de « pays de transit sûr », que l'article 33 de la directive 2013/32 ne prévoit pas.

16. L'Office de l'immigration rétorque, en substance, que l'article 51, paragraphe 2, sous f), de la loi relative au droit d'asile doit être apprécié dans son contexte historique : le législateur a cherché à élaborer des règles qui, entre autres, tiendraient compte des difficultés engendrées par le nombre considérable de demandeurs.

17. De plus, la juridiction de renvoi éprouve des doutes quant au caractère adéquat du délai de huit jours dans lequel il lui incombe d'examiner la décision de l'Office de l'immigration déclarant la demande du requérant irrecevable.

18. C'est dans ces circonstances que le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest-Capitale, Hongrie) a sursis à statuer et a saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Les dispositions relatives aux demandes irrecevables de l'article 33 de la [directive 2013/32] peuvent-elles être interprétées en ce sens qu'elles ne font pas obstacle à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle une demande est irrecevable dans le cadre de la procédure d'asile lorsque le demandeur est arrivé dans ledit État membre, la Hongrie, par un pays où il n'est pas exposé à des persécutions ou à un risque d'atteintes graves, ou dans lequel un niveau de protection adéquat est garanti ?
- 2) L'article 47 de la charte des droits fondamentaux [de l'Union européenne] et l'article 31 de la [directive 2013/32] – compte tenu également des dispositions des articles 6 et 13 de la convention européenne des droits de l'homme – peuvent-ils être interprétés en ce sens que la réglementation d'un État membre est conforme à ces dispositions lorsqu'elle prévoit un délai impératif de huit jours pour la procédure juridictionnelle administrative en ce qui concerne les demandes déclarées irrecevables dans les procédures d'asile ? »

19. Le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest-Capitale) a demandé que le présent renvoi préjudiciel soit soumis à la procédure d'urgence prévue à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour. Par décision du 19 septembre 2018, la chambre compétente de la Cour a décidé de ne pas accéder à cette demande.

20. Le requérant, les gouvernements hongrois, allemand et français ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. À l'exception du gouvernement français, ils ont également participé à l'audience qui s'est tenue le 11 septembre 2019.

IV. Appréciation

21. Dans la première partie des présentes conclusions, je suggérerai de répondre que la liste des motifs d'irrecevabilité (matérielle) énoncés à l'article 33, paragraphe 2, de la directive 2013/32 est exhaustive. Étant donné que le motif supplémentaire du « pays de transit sûr » ne peut pas être rangé dans les concepts existants de « premier pays d'asile » et de « pays tiers sûr », il me faut conclure que les États membres n'ont effectivement pas le droit d'adopter un tel motif additionnel d'irrecevabilité (A).

22. Quant à la seconde question préjudicielle, dans un ordre d'idées analogue à celui suivi dans mes conclusions parallèles de ce jour dans l'affaire C-406/18, PG/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, (ci-après l'« affaire PG »), je suggérerai de répondre, dans la présente affaire, que la question de savoir si le délai prescrit de huit jours est adéquat dépend de celle de savoir si ce délai permet de garantir les droits procéduraux du demandeur. C'est ce qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier au regard non seulement des circonstances spécifiques de l'affaire, en tenant compte de son obligation de procéder à un examen complet et ex nunc, mais aussi des circonstances et conditions générales dans lesquelles cette juridiction est amenée à accomplir ses fonctions juridictionnelles. Si, eu égard à ces éléments à prendre en considération, elle devait conclure que le délai en cause ne peut pas être respecté, la juridiction nationale est tenue de le laisser inappliqué et d'achever l'examen, passé l'expiration de ce délai, aussi promptement que possible (B).

A. Sur la première question préjudicielle : les motifs d'irrecevabilité

23. Au titre de l'article 51, paragraphe 2, sous f), de la loi relative au droit d'asile, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018, une demande est considérée comme irrecevable lorsque le demandeur est arrivé en Hongrie par un pays tiers dans lequel soit il n'est pas exposé à des persécutions ou au risque d'atteintes graves, soit « *un niveau de protection adéquat est garanti* »³. Tout au long des présentes conclusions, je ferai référence à ce motif comme à celui du « pays de transit sûr », à l'instar de la formule retenue par la juridiction de renvoi, par le requérant, ainsi que par les parties intéressées.

24. Le gouvernement hongrois considère que ce motif est compatible avec le concept de « pays tiers sûr » prévu à l'article 33, paragraphe 2, sous c), et à l'article 38 de la directive 2013/32. Il souligne le pouvoir discrétionnaire dont les États membres disposent dans la transposition d'une directive et observe que, dans sa version antérieure, la législation nationale suivait étroitement le texte de la directive 2013/32, ce qui s'est toutefois avéré insatisfaisant, tout particulièrement lors de la crise migratoire. Le gouvernement hongrois déclare en outre que la législation actuelle vise à éviter le « forum shopping » (la recherche du for le plus avantageux) en matière d'asile. Selon ce gouvernement, un demandeur d'asile doit demander l'asile dans le premier pays qui soit sûr pour lui et non pas nécessairement dans le pays qu'il considère être le meilleur pour lui. Le nouveau motif en cause met en évidence que le demandeur d'asile ne peut pas décider de ne pas demander la protection internationale dans un pays tiers dans lequel il a séjourné.

25. Toutes les autres parties intéressées (de même que la juridiction de renvoi) ont souligné que l'article 33, paragraphe 2, de la directive 2013/32 ne prévoit pas le motif d'irrecevabilité du « pays de transit sûr ». Elles soutiennent que la liste qui figure dans l'article précité est manifestement exhaustive et ne permet pas aux États membres d'ajouter des catégories supplémentaires.

26. Je suis d'accord avec ces parties. Il est néanmoins important de clarifier d'emblée que la notion d'« irrecevabilité » qui est contenue à l'article 33 de la directive 2013/32 et qui est examinée dans la présente affaire se réfère à ce qu'il conviendrait d'appeler une irrecevabilité « matérielle », et ce par opposition à une irrecevabilité « procédurale ».

³ Mise en italique par mes soins.

27. L'article 33, paragraphe 2, de la directive 2013/32 prévoit que, dans certaines circonstances, les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable (et, donc, ne pas en examiner le fond). Les situations envisagées à l'article 33, paragraphe 2, sous a) à e), de la directive 2013/32 visent toutes des cas où aucune appréciation (ou aucune nouvelle appréciation) de la demande n'est nécessaire quant au fond⁴. Cette irrecevabilité « matérielle » diffère néanmoins des questions d'irrecevabilité procédurale générale susceptibles de se poser dans diverses circonstances. Autrement dit, le fait que les motifs d'irrecevabilité « matérielle » ont été harmonisés par la directive 2013/32 ne signifie pas que les États membres sont dans l'impossibilité de maintenir ou d'introduire des règles concernant différents aspects de recevabilité (ou d'irrecevabilité) *procédurale*, tels ceux qui se rapportent aux délais applicables dans lesquels un recours doit être introduit, aux conditions pour ce faire, à la capacité des personnes pour agir, etc.

28. En portant spécifiquement mon attention sur les motifs d'irrecevabilité « matérielle », je suis effectivement tenu de conclure que, à cet égard, l'article 33, paragraphe 2, de la directive 2013/32 présente une liste exhaustive. Cette conclusion résulte clairement non seulement du texte de cette disposition (« Les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable uniquement lorsque [...] »), mais aussi de la logique et du système de la directive⁵ et elle s'est vu récemment confirmer par la Cour, même si c'était dans un contexte légèrement différent⁶.

29. Ainsi, la question qu'il faut encore examiner est de savoir si le motif du « pays de transit sûr » peut être rangé dans l'un des motifs d'irrecevabilité déjà énumérés à l'article 33, paragraphe 2, de la directive 2013/32. Des cinq motifs qui figurent dans cette disposition, seuls les deux suivants pourraient éventuellement jouer dans le présent contexte : celui du « premier pays d'asile » et celui du « pays tiers sûr », tels que ces concepts sont définis plus précisément, respectivement, à l'article 35 et à l'article 38 de la directive 2013/32.

30. J'examine à présent, dans cet ordre, chacun de ces deux motifs.

1. Premier pays d'asile

31. Le concept de « premier pays d'asile », qui est défini à l'article 35 de la directive 2013/32, s'applique à deux cas.

32. Premièrement, aux termes de l'article 35, premier alinéa, sous a), de la directive 2013/32, ce concept vise un pays dans lequel le demandeur en question s'est vu reconnaître la qualité de réfugié et peut encore se prévaloir de cette protection. Ce cas, qui implique un statut de réfugié déjà accordé et dont le demandeur dispose encore, ne s'applique manifestement pas à celui du motif de « pays de transit sûr » et, eu égard aux informations disponibles, il n'est pas pertinent pour la situation du demandeur.

33. Deuxièmement, aux termes de l'article 35, premier alinéa, sous b), de la directive, le concept de « premier pays d'asile » peut concerner un pays dans lequel le demandeur « jouit d'une protection suffisante », « y compris du bénéfice du principe de non-refoulement, à condition qu'il soit réadmis dans ce pays ».

4 Voir, plus haut, point 6 des présentes conclusions.

5 Sur le plan du système, comme le confirme le considérant 43 de la directive 2013/32, « [l]es États membres devraient examiner toutes les demandes au fond », ce qui indique que les cas dans lesquels il est possible de passer outre à cette obligation doivent être considérés comme des exceptions et être interprétés restrictivement.

6 Arrêt du 19 mars 2019, Ibrahim e.a. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17, EU:C:2019:219, point 76).

34. La directive 2013/32 ne précise pas ce qu'il faut entendre par une « protection suffisante ». L'arrêt de la Cour dans l'affaire C-585/16, *Alheto*, offre toutefois quelques éléments à cet égard. Dans cette affaire, la Cour a appliqué la notion de « protection suffisante » au sens de l'article 35, premier alinéa, sous b), de la directive 2013/32 au cas d'un demandeur, en l'espèce une Palestinienne enregistrée auprès de l'UNRWA⁷, ayant quitté son lieu de résidence habituelle dans la bande de Gaza et s'étant rendu en Jordanie. Cette personne y était restée peu de temps⁸, avant de voyager vers un État membre et de remplir, dans cet État, une demande de protection internationale. L'UNRWA opère et est reconnu sur le territoire du Royaume hachémite de Jordanie et la question essentielle était de savoir si ce pays pouvait être considéré comme le premier pays d'asile du demandeur.

35. Dans ce contexte spécifique, la Cour a jugé qu'il pouvait être considéré qu'une « protection suffisante », au sens de l'article 35, premier alinéa, sous b), de la directive 2013/32, était fournie à une personne bénéficiant d'une protection ou assistance de l'UNRWA lorsque le pays donné « s'engage à réadmettre l'intéressé après que celui-ci a quitté son territoire pour demander une protection internationale dans l'Union européenne » et que ce pays « reconnaît ladite protection ou assistance de l'UNRWA et adhère au principe de non-refoulement, permettant ainsi à l'intéressé de séjourner sur son territoire en sécurité, dans des conditions de vie dignes et aussi longtemps que les risques encourus dans le territoire de la résidence habituelle le rendent nécessaire »⁹.

36. Ainsi, le cas visé à l'article 35, premier alinéa, sous b), de la directive 2013/32 repose, tout comme le cas visé à l'article 35, premier alinéa, sous a), de celle-ci, sur la prémisse que le demandeur en question peut *déjà* bénéficier d'un certain degré de protection, dont il a encore la possibilité de se prévaloir¹⁰.

37. Cette dimension quelque peu « rétrospective » de la protection internationale déjà accordée au demandeur (et dont il peut encore toujours bénéficier) visée à l'article 35, premier alinéa, sous b), de la directive 2013/32 est confirmée, en outre, par l'intitulé de cet article 35 (*premier pays d'asile*) et par les explications que le considérant 43 de ladite directive fournit à cet égard.

38. Ces éléments clarifient le fait que le concept de « premier pays d'asile », au sens de l'article 35, premier alinéa, sous b), de la directive 2013/32, vise tout autre chose que la notion de « pays de transit sûr ».

39. D'abord, la définition de la notion de « pays de transit sûr » dans l'article 51, paragraphe 2, sous f), de la loi relative au droit d'asile comprend, certes, les termes « niveau de protection adéquat », expression aussi générale que celle de « protection suffisante » utilisée par la directive 2013/32 pour énoncer l'un des éléments définissant un « premier pays d'asile », au sens de l'article 35, premier alinéa, sous b), de cette directive. Cependant, cette disposition de droit national n'exige pas explicitement que le principe de non-refoulement soit garanti dans le pays tiers en question.

40. Ensuite, et plus fondamentalement, je vois difficilement comment le seul fait d'avoir la possibilité de transiter par un pays conférerait au demandeur une protection effective, dont il pourrait se prévaloir à nouveau lorsqu'il y est (et s'il y est) réadmis. La simple possibilité que ce demandeur demande dans le futur une protection internationale dans ce pays n'est vraiment pas assimilable à une protection déjà accordée et dont on peut encore se prévaloir, qui est la protection inhérente au concept de « premier pays d'asile ».

7 Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

8 Un délai de 23 jours (voir conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:327, point 85).

9 Arrêt du 25 juillet 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, point 143).

10 Voir, également, conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, point 84).

41. Eu égard à ce qui précède, je conclus que la notion de « pays de transit sûr » ne peut être considérée ni comme relevant du concept de « premier pays d’asile » au sens de l’article 33, paragraphe 2, sous b), et de l’article 35 de la directive 2013/32 ni comme étant conforme à ce concept.

2. Pays tiers sûr

42. L’application du concept de « pays tiers sûr » au sens de l’article 33, paragraphe 2, sous c), et de l’article 38 de la directive 2013/32 est subordonnée à trois catégories générales de conditions qui peuvent être décrites, en substance, comme des *principes*, des *règles* et des *garanties*.

43. Premièrement, aux termes de l’article 38, paragraphe 1, sous a) à e), de la directive 2013/32, les États membres doivent avoir acquis la certitude que les *principes* explicitement énoncés seront respectés à l’égard du demandeur concerné. Ces principes sont les suivants : 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 ; il n’existe aucun risque d’atteintes graves au sens de la directive 2011/95/UE¹¹ ; le principe de non-refoulement est respecté conformément à la convention de Genève¹² ; 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 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.

44. Deuxièmement, les États membres doivent prévoir des *règles* qui, aux termes de l’article 38, paragraphe 2, sous a), de la directive 2013/32, précisent 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*. Aux termes de l’article 38, paragraphe 2, sous b), de ladite directive, ces règles doivent aussi préciser les 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. Enfin, aux termes de l’article 38, paragraphe 2, sous c), de la directive précitée, les États membres doivent instaurer des 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.

45. Troisièmement, en ce qui concerne les *garanties*, l’article 38, paragraphe 2, sous c), de la directive 2013/32 précise que, « au minimum », les règles instaurées doivent permettre 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 doit en outre être autorisé à contester l’existence d’un lien entre lui-même et le pays tiers. Par ailleurs, l’article 38, paragraphe 3, de la directive prévoit que, lorsqu’un État membre prend une décision fondée uniquement sur le concept de « pays tiers sûr », cet État doit en informer le demandeur et lui fournir 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. Enfin, l’article 38, paragraphe 4, de la directive prévoit que, lorsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d’entrer sur son territoire, les États membres doivent veiller à ce que cette personne puisse engager une procédure conformément aux principes de base et garanties fondamentales exposés au chapitre II de la directive 2013/32.

11 Directive 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 (JO 2011, L 337, p. 9).

12 Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 137, n° 2545 (1954)], qui est entrée en vigueur le 22 avril 1954. Elle a été complétée et modifiée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967, lui-même entré en vigueur le 4 octobre 1967 (ci-après la « convention de Genève »).

46. Lors de l'audience, il y a eu discussion quant à savoir s'il est possible de considérer le fait de transiter par un pays spécifique comme « un lien de connexion [...] entre le demandeur et le pays tiers concerné, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays », au sens de l'article 38, paragraphe 2, sous a), de la directive 2013/32.

47. Je ne le pense pas.

48. J'admets que le texte de l'article 38, paragraphe 2, sous a), de la directive 2013/32 ne donne pas beaucoup d'éclaircissements quant au sens de l'expression « lien de connexion entre le demandeur et le pays tiers concerné, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays ». Au considérant 44, il est fait référence à une définition devant être adoptée par le droit national.

49. Or, en examinant le contexte immédiat de cette notion de « lien de connexion », je constate que l'article 38, paragraphe 2, sous a) et b), de la directive 2013/32 impose aux États membres d'adopter des règles prévoyant l'existence de ce lien de connexion et d'établir des méthodes pour apprécier la situation quant à un demandeur déterminé. Si le seul fait de simplement transiter était suffisant pour établir un tel lien de connexion, pourquoi le législateur a-t-il encore énoncé des exigences détaillées relatives aux principes, règles ou garanties ?

50. En ce qui concerne le contexte plus général de l'article 38, paragraphe 2, sous a), de la directive 2013/32, je constate que le concept du « pays tiers sûr » constitue l'une des trois catégories de pays (avec celles d'« autre État membre » et de « premier pays d'asile ») par lesquels un demandeur peut avoir à faire examiner sa demande de protection internationale. En d'autres termes, ces concepts permettent aux autorités des États membres qui ont reçu une demande de protection internationale de transférer la responsabilité de l'examen des besoins de protection internationale du demandeur à un autre pays.

51. Tout d'abord, il s'agit d'une exception à la règle générale selon laquelle, en principe, toutes les demandes doivent être examinées¹³. Comme toute exception, elle doit être interprétée restrictivement¹⁴.

52. Ensuite, les trois catégories de pays ne sont pas *n'importe quel autre pays*, mais des pays qui offrent des garanties spécifiques, dont l'existence est soit présumée (s'agissant des États membres)¹⁵, soit vérifiée conformément aux règles spécifiées. Compte tenu du régime procédural très détaillé instauré à l'article 38, paragraphe 2, de la directive 2013/32, je pense que, s'il avait entendu définir le lien de connexion, élément clé du concept de « pays tiers sûr », en se référant au simple transit, le législateur aurait clairement énoncé cette intention. Je le réitère, si tel avait été le cas, le régime procédural détaillé actuel serait complètement redondant.

53. Enfin, la dernière phrase de l'article 38, paragraphe 2, sous c), de la directive 2013/32 prévoit que le demandeur doit être en mesure de « contester l'existence d'un lien entre lui-même et le pays tiers ». Si ce droit doit avoir le moindre sens, le lien de connexion en cause doit représenter plus que le fait de transiter, sinon la discussion se limiterait probablement à la question de savoir quel type de transit est déterminant (que ce soit à pied, en voiture, par car ou par avion) et si une halte de vingt et une minutes au cours de laquelle le demandeur éventuel pourrait avoir contacté les autorités du pays en question est suffisante pour créer le lien pertinent.

¹³ Voir, plus haut, note 5 des présentes conclusions.

¹⁴ Voir, également, concernant la directive qui a précédé la directive 2013/32, conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, point 78).

¹⁵ Arrêt du 19 mars 2019, Ibrahim e.a. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17, EU:C:2019:219, point 85 et jurisprudence citée).

54. La notion de « pays de transit sûr » de l'article 51, paragraphe 2, sous f), de la loi relative au droit d'asile comporte encore un autre aspect, à savoir l'exigence d'un « niveau de protection adéquat ».

55. Ainsi qu'il en a déjà été fait mention, à la différence des concepts de « premier pays d'asile » et de « pays tiers sûr », l'article 51, paragraphe 2, sous f), de la loi relative au droit d'asile n'exige pas explicitement que les « pays de transit sûrs » garantissent le principe de non-refoulement, principe dont le respect est imposé par la convention de Genève et donc, logiquement, aussi par le droit de l'Union¹⁶.

56. Dès lors, le motif du « pays de transit sûr », tel que défini par le droit national en cause, assouplit les critères applicables sur deux plans : celui de la force du lien qui doit exister entre le demandeur et le pays tiers et celui du niveau de protection que ce pays doit offrir. Pour ces deux raisons, j'estime que le motif du « pays de transit sûr » prévu à l'article 51, paragraphe 2, sous f), de la loi relative au droit d'asile ne peut pas être considéré comme correspondant au concept de « pays tiers sûr » figurant à l'article 33, paragraphe 2, de la directive 2013/32.

57. Cette conclusion n'est en rien remise en cause par le fait que la récente proposition de règlement sur une procédure d'asile¹⁷, que la Commission européenne a présentée pour remplacer la directive 2013/32, indique, dans le projet d'article 45, paragraphe 3, sous a), concernant le concept de « pays tiers sûr », que « [l']autorité responsable de la détermination considère un pays tiers comme un pays tiers sûr pour un demandeur particulier, après examen individuel de sa demande, uniquement si elle a pu s'assurer de la sûreté du pays tiers pour le demandeur en question, conformément aux critères établis au paragraphe 1, et si elle a constaté que : a) il existe un lien entre le demandeur et le pays tiers en question, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays, *notamment du fait que le demandeur a transité par ce pays tiers qui est géographiquement proche de son pays d'origine ; [...]* »¹⁸.

58. Tout d'abord, ce texte n'en est qu'au stade d'une proposition législative. Il ne s'agit pas (encore) d'un acte contraignant du droit de l'Union.

59. Ensuite, eu égard au contenu du projet de texte sur le concept de « pays tiers sûr », la proposition déposée peut difficilement être considérée comme une clarification ou une codification du droit actuel en la matière. Si elle était adoptée, elle représenterait, au contraire, ainsi que la Commission l'a concédé lors de l'audience, une modification évidente du régime juridique.

60. Enfin, le fait que la version proposée envisage une modification essentielle qui va au-delà d'une simple clarification du concept existant semble avoir suscité des réactions dans le processus législatif, des doutes ayant été exprimés quant à savoir si la proposition de la Commission était bien compatible avec la logique d'ensemble dont le concept de « pays tiers sûr » procède.

61. À cet égard, j'observe que la commission compétente du Parlement européen a proposé d'amender le projet de texte qui est cité plus haut, et ce comme suit : « a) il existe un lien suffisant entre le demandeur et le pays tiers, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays ; cela implique l'existence d'une résidence antérieure ou d'un séjour précédent dans ce pays lorsque, compte tenu de la durée et de la nature de cette résidence ou de ce séjour, il est raisonnablement envisageable que le demandeur cherche à obtenir une protection dans ce pays et qu'il existe des raisons de penser que celui-ci sera réadmis dans ce pays ; [...] »¹⁹.

16 Article 33 de la convention de Genève. Voir article 78, paragraphe 1, TFUE et article 21 de la directive 2011/95.

17 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE [COM(2016) 0467 final].

18 Mise en italique par mes soins.

19 Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, 22 mai 2018 [COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)].

62. De même, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (ci-après le « HCR ») considère que le concept de « pays tiers sûr » ne devrait pas être défini de la façon suggérée par la Commission dans la proposition²⁰. Tout en admettant que, certes, « [l]e droit international n'exige pas l'existence d'un lien significatif », le HCR souligne qu'il « a constamment plaidé pour qu'existe un tel lien significatif qui rendrait raisonnable et défendable qu'une personne demande l'asile dans un autre pays »²¹. Le HCR fait observer, en outre, que « [l]a prise en compte de la durée et nature de tout séjour ainsi que de liens fondés sur la famille ou tous autres liens étroits augmente la viabilité du retour ou transfert du point de vue à la fois de l'individu et du pays tiers. En tant que telle, elle réduit le risque de mouvement ultérieur irrégulier, empêche la création de situations "orbitales" et fait avancer la coopération internationale et le partage international des responsabilités »²².

63. Le point de vue selon lequel un tel lien peut être considéré comme existant en cas de certains liens spécifiques au demandeur, mais allant assurément au-delà d'un simple transit, se retrouve également dans des prises de position adoptées antérieurement par le HCR en la matière²³.

64. Il n'appartient pas à la Cour de donner des avis sur des législations en projet. Toutefois, pour que le concept de « pays tiers sûr » ait une quelconque signification autonome, son interprétation ne peut pas mener à l'éloignement quasi automatique des demandeurs vers des pays par lesquels ils ont voyagé, engendrant un effet domino par lequel une demande donnée ne serait jamais examinée nulle part sur le fond²⁴.

65. Partant, eu égard à ce qui précède, ma première conclusion intermédiaire est que l'article 33, paragraphe 2, de la directive 2013/32 fait obstacle à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle une demande doit être considérée comme irrecevable lorsque le demandeur est arrivé dans ledit État membre par un pays tiers dans lequel soit il n'est pas exposé à des persécutions ou à un risque d'atteintes graves, soit un niveau de protection adéquat est garanti.

B. Sur la seconde question : le caractère adéquat du délai de huit jours

66. Par la seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32, lu au regard de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)²⁵, fait obstacle à une réglementation prévoyant qu'une juridiction dispose d'un délai impératif de huit jours pour clôturer son contrôle d'une décision administrative déclarant irrecevable une demande de protection internationale.

20 UNHCR comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation [COM (2016) 467], avril 2019. Ainsi que la Cour l'a souligné dans le cadre de la directive 2011/95, « les documents émis par le [HCR] bénéficient d'une pertinence particulière au regard du rôle confié au HCR par la convention de Genève » (arrêt du 23 mai 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, point 57 et jurisprudence citée ; voir, également, arrêt du 30 mai 2013, Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, point 44 et jurisprudence citée).

21 UNHCR comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation [COM (2016) 467], avril 2019, p. 42.

22 UNHCR comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation [COM (2016) 467], avril 2019, p. 42.

23 Voir, notamment, UNCHR, « Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries », avril 2018, et « Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers », mai 2013.

24 Voir, également, considérant 44 de la directive 2013/32 mettant en garde contre des mouvements secondaires de demandeurs (qui se produisent lorsque les demandeurs de protection internationale se déplacent du pays dans lequel ils sont arrivés en premier lieu pour demander la protection dans un autre pays).

25 Dans sa seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi se réfère à l'article 31 de la directive 2013/32, ainsi qu'aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « CEDH »). Toutefois, compte tenu des faits de la cause (une affaire devant une juridiction) et du fait que l'Union européenne n'est pas partie à la CEDH, je comprendrai cette question comme se référant, d'une part, à l'article 46 de la directive 2013/32 (qui se rapporte à l'examen juridictionnel) et non à l'article 31 (qui concerne l'examen sur le plan administratif) et, d'autre part, à l'article 47 de la Charte, lu, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de celle-ci, à la lumière des dispositions pertinentes de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »).

67. La question des délais applicables pour le contrôle juridictionnel en matière de protection internationale fait l'objet d'un examen général dans mes conclusions parallèles, présentées ce jour, dans l'affaire PG. À mon sens, les développements que j'y expose concernant le délai de 60 jours pour le contrôle juridictionnel sur le fond de décisions en matière de protection internationale sont tout autant (et même, à bien des égards, à plus forte raison) valables pour un délai de huit jours en ce qui concerne des décisions sur la recevabilité.

68. C'est pourquoi, dans les présentes conclusions, je me concentrerai uniquement sur les éléments *qui différencient* la présente cause de l'affaire PG et me référerai, pour le reste, à l'analyse exposée dans mes conclusions dans cette affaire PG. Je soulignerai notamment que, même lorsqu'elle est adoptée dans des procédures spécifiques et accélérées, une décision faisant application de l'un des motifs d'irrecevabilité ne peut pas conduire à un niveau de contrôle « assoupli » (1). Ce fait, conjointement avec des considérations structurelles analogues à celles valables dans l'affaire PG, m'amène à conclure que, si la juridiction de renvoi constate que, dans l'affaire au principal, il n'est pas possible de clôturer dans le délai de huit jours un examen complet et ex nunc, tout en garantissant que le demandeur bénéficie des droits qu'il tire, en particulier, de la directive 2013/32, cette juridiction doit laisser inappliquée la disposition de droit national concernée et achever l'examen juridictionnel aussi promptement que possible passé l'expiration de ce délai (2).

1. Les caractéristiques spécifiques (limitées) du contrôle juridictionnel des motifs d'irrecevabilité

69. Dans la demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi remarque que, souvent, le délai de huit jours ne peut pas être respecté ou ne peut l'être qu'à grand-peine. Il ne lui permet pas de tirer à suffisance les faits au clair. Il conduit ainsi à une violation de l'exigence de procéder à un contrôle juridictionnel exhaustif. Clôturer la procédure dans le délai en cause est tout particulièrement difficile dans le cadre de demandes jugées irrecevables, et ce parce que la charge de la preuve repose presque exclusivement sur les demandeurs, qui sont déjà dans une situation de vulnérabilité. La juridiction de renvoi souligne également le fait que sa décision n'est pas susceptible de recours.

70. Dans leurs observations écrites, les parties expriment des points de vue divergents sur la question de savoir si le délai de huit jours est adéquat.

71. Le requérant partage l'avis de la juridiction de renvoi selon lequel, en pratique, il est impossible de respecter le délai en cause. Il souligne que la demande dans la procédure au principal a été traitée conformément à des règles spécifiques applicables dans une situation de crise et que d'autres aspects de la procédure compliquent la mise en œuvre des droits du demandeur. Il se réfère au délai de trois jours pour introduire un recours et au fait que, en pratique, il est impossible d'obtenir un entretien avec le juge parce que cet entretien doit être mené dans la zone de transit par des moyens de télécommunication dont le juge ne dispose pas. Le requérant attire, en outre, l'attention sur le fait qu'un recours contre une décision administrative n'a pas d'effet suspensif, à moins d'en faire la demande, ce qui n'est pas faisable sans assistance juridique. Il souligne aussi, d'une part, la nécessité pour le demandeur de recevoir un délai suffisant pour présenter les faits et, d'autre part, le fait que, pour certaines langues, il pourrait n'y avoir dans tout le pays qu'un seul interprète. Il observe également que la juridiction doit s'assurer que la décision négative et l'éloignement du demandeur n'aboutissent pas à la violation de l'article 3 de la CEDH. Il conclut que, si le délai en cause n'est pas en tant que tel incompatible avec l'exigence de la protection juridictionnelle effective, l'incompatibilité découle toutefois du fait qu'il ne peut pas être prolongé.

72. Selon le gouvernement hongrois, en l'absence de règles communes, il appartient aux États membres d'établir les délais applicables, conformément au principe d'autonomie procédurale. L'objectif général est que les demandes soient traitées avec célérité. En outre, le traitement rapide de cas tel celui en cause permet aux juridictions de se concentrer davantage sur les cas qui font l'objet d'un examen au fond. Le gouvernement hongrois considère que le délai en cause est raisonnable parce que, dans les affaires de recevabilité, l'affaire n'est pas traitée sur le fond et les questions à traiter ne nécessitent pas une administration de la preuve qui prend beaucoup de temps.

73. La Commission observe que, dès lors que la directive 2013/32 ne contient aucune règle commune sur des délais, la matière relève de l'autonomie procédurale des États membres. Dans ce cadre, elle considère que le principe d'effectivité n'a pas été respecté parce que le délai en cause ne permet pas de prendre en compte les circonstances individuelles. La Commission se réfère plus spécifiquement au projet d'article 55 contenu dans sa proposition de règlement visant à remplacer l'actuelle directive 2013/32²⁶, dans lequel elle préconise, pour les cas tel celui de l'affaire au principal, un délai de deux mois pouvant être prolongé de trois mois supplémentaires. C'est à la lumière de cette proposition que la Commission considère que le délai de huit jours est inadéquat.

74. Premièrement, le délai de huit jours s'avère de la même nature procédurale que le délai de 60 jours qui est en cause dans l'affaire PG²⁷.

75. Deuxièmement, le délai concerné en l'espèce est différent du délai de 60 jours en cause dans l'affaire PG et il est considérablement plus court. Indépendamment de la durée exacte, cette différence n'est pas en soi problématique. Dans un contexte similaire, la Cour a admis que les États membres pouvaient prévoir des délais différents dans lesquels le demandeur doit introduire un recours, selon que le type déterminé de décision est adopté dans une procédure ordinaire ou dans une procédure accélérée²⁸.

76. Cette observation est applicable, mutatis mutandis, à des différences pouvant exister entre les délais dans lesquels la juridiction doit achever son examen d'une cause selon qu'elle réexamine l'appréciation faite par l'autorité administrative quant au fond ou seulement quant aux motifs d'irrecevabilité. En effet, toutes les affaires ne sont pas les mêmes.

77. Troisièmement, et c'est sans doute le plus important dans les circonstances du cas d'espèce, la Cour a admis que, en prévoyant des motifs d'irrecevabilité, le législateur a visé à « assouplir l'obligation de l'État membre responsable d'examiner une demande de protection internationale »²⁹. De même, la Cour a déclaré que « l'examen complet et ex nunc incombant au juge [au titre de l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32] ne doit pas nécessairement porter sur l'examen au fond des besoins de protection internationale et [...] il peut donc concerner la recevabilité de la demande de protection internationale, lorsque le droit national le permet en application de l'article 33, paragraphe 2, de la directive 2013/32 »³⁰.

26 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE [COM(2016) 0467 final], proposition qui est en cours d'examen au Parlement européen sous le numéro de procédure 2016/0224 (COD).

27 Voir, pour davantage de précisions, mes conclusions dans l'affaire PG, points 43 à 47.

28 La Cour a admis que l'intention pouvait être de traiter plus rapidement des demandes d'asile irrecevables, afin « de permettre un traitement plus efficace des demandes présentées par les personnes qui sont bien fondées à bénéficier du statut de réfugié » (arrêt du 28 juillet 2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, points 65 et 66).

29 Arrêt du 17 mars 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, point 43).

30 Arrêt du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 115).

78. Or, admettre que le contrôle de décisions administratives pourrait ne pas impliquer un examen complet sur le fond lorsque la contestation porte sur la question spécifique de la recevabilité d'une demande est une chose ; avancer que, en tel cas, le niveau du contrôle et les droits procéduraux dont les demandeurs bénéficient en vertu de la directive 2013/32 ne sont plus applicables en est une toute autre.

79. Partant, s'agissant du droit à voir examiner sa cause par une juridiction au sens de l'article 46 de la directive 2013/32, le demandeur jouit, en principe, des mêmes droits, que sa demande soit réexaminée pour ce qui est de la recevabilité ou du fond³¹. Sous réserve des dispositions spécifiques de la directive 2013/32, seul ce qui peut être contrôlé change, mais en aucun cas la qualité de ce contrôle.

2. Une approche axée sur les droits dont le demandeur dispose pour apprécier le caractère adéquat du délai

80. En droite ligne de ce que je préconise dans les conclusions pour l'affaire PG³², le délai de huit jours devrait être examiné au regard du niveau requis du contrôle juridictionnel et des droits procéduraux spécifiques dont les demandeurs doivent pouvoir jouir en application du droit de l'Union.

81. Dans le cadre de la présente affaire, le requérant fait observer que le délai en cause devrait être apprécié au regard de la procédure dans son ensemble. Il met en évidence, plus particulièrement, le délai de trois jours dans lequel les demandeurs doivent introduire un recours devant la juridiction alors qu'ils sont dans la zone de transit. Cet élément supplémentaire limite encore davantage, selon lui, la possibilité d'obtenir une assistance juridique ou un entretien personnel avec le juge, entretien qui n'a jamais lieu, en pratique, parce que la juridiction ne dispose pas des moyens de communication nécessaires.

82. Bien qu'il appartienne à la juridiction de renvoi d'apprécier ces éléments, il est clair que de telles conditions, où la cause d'un demandeur fait l'objet non pas uniquement d'un seul délai, mais apparemment d'une série de délais stricts, affecteront nécessairement la qualité de l'argumentation. Celle-ci, à son tour, affectera le travail de la juridiction³³, qui est néanmoins obligée de procéder à un examen complet et ex nunc³⁴.

83. En outre, les demandeurs doivent recevoir la possibilité de contester l'application, à leur situation personnelle, des concepts de « premier pays d'asile » ou de « pays tiers sûr »³⁵, ce qui signifie que l'application de ces concepts doit toujours faire l'objet d'une appréciation au cas par cas au regard de la situation spécifique du demandeur.

84. Enfin, quatrièmement, la juridiction de renvoi ne mentionne pas, dans la présente affaire, si l'un ou plusieurs des droits garantis, en particulier, en application de l'article 12, paragraphe 1, sous b) à e), de la directive 2013/32, lu conjointement avec l'article 12, paragraphe 2, de celle-ci, ou en application des articles 20, 22, 24 ou 25 de ladite directive ont été violés en raison du délai en cause³⁶.

31 Voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 115).

32 Voir points 59 à 63 des conclusions présentées dans l'affaire PG.

33 Voir, en ce sens, Cour EDH, 2 février 2012, I.M. c. France, (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, § 155).

34 Voir arrêt du 25 juillet 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, point 115).

35 Pour ce qui est du concept de « premier pays d'asile », la dernière phrase de l'article 35 de la directive 2013/32 précise que « [l]e demandeur est autorisé à contester l'application du concept de premier pays d'asile à sa situation personnelle ». Pour ce qui est du concept de « pays tiers sûr », en application de l'article 38, paragraphe 2, sous c), de cette directive, les États membres doivent fixer des « 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) ».

36 Voir mes conclusions dans l'affaire PG, point 64.

85. Compte tenu de tous ces éléments dans leur ensemble, la réponse que je propose pour la seconde question préjudicielle posée dans la présente affaire est dès lors analogue à celle donnée dans l'affaire PG : si, au regard de ces éléments, la juridiction nationale constate qu'il est impossible, dans le délai prescrit, de réaliser l'examen requis tout en respectant les droits qui sont garantis au demandeur par le droit de l'Union, cette juridiction doit écarter la disposition de droit national pertinente et achever le contrôle aussi rapidement que possible passé l'expiration du délai³⁷.

86. Il devrait être ajouté néanmoins que, dans l'affaire PG, le caractère adéquat du délai de 60 jours pourrait prêter à discussion dans certaines conditions (comme lorsque le rôle de la juridiction concernée n'est pas trop encombré et que tous les moyens techniques nécessaires sont à sa disposition)³⁸. En revanche, un délai de huit jours soulève des doutes plus graves quant à son caractère adéquat, même lorsqu'un juge doit « seulement » examiner l'appréciation faite par l'autorité responsable de la détermination concernant l'un des cinq motifs d'irrecevabilité.

87. En effet, la simple inscription d'une affaire au rôle d'une juridiction prend du temps, et à ce temps s'ajoute encore celui nécessaire pour que le juge prenne connaissance du dossier et donne les instructions qui s'imposent afin de permettre la mise à disposition, au besoin, d'une assistance juridique et d'un interprète pour le demandeur, l'organisation d'un entretien si cela s'avère utile, ainsi que l'obtention des informations indispensables qui ont trait aux pays tiers concernés et à la situation personnelle du demandeur. Certes, je ne doute assurément pas de l'efficacité de procédures juridictionnelles bien menées, mais la capacité qui est nécessaire pour accomplir tout cela, ainsi que l'examen subséquent de l'affaire au niveau adéquat dans le délai de huit jours, en ayant en même temps, bien sûr, plusieurs autres affaires à mener en parallèle, aurait de quoi même donner un complexe d'infériorité au juge Hercule.

88. Eu égard à ces considérations, ma seconde conclusion intermédiaire est que l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32, lu au regard de l'article 47 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si, dans l'affaire dont elle est saisie, le délai que la réglementation nationale fixe pour le contrôle juridictionnel est adéquat, et ce compte tenu de son obligation de mener un contrôle complet et ex nunc, comprenant, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95, tout en garantissant les droits du demandeur tels que définis, en particulier, dans la directive 2013/32. Si la juridiction nationale considère que ces droits ne peuvent pas être garantis eu égard aux circonstances spécifiques de l'affaire ou aux conditions générales dans lesquelles elle doit accomplir ses tâches, telles qu'un nombre particulièrement élevé de requêtes déposées de façon concomitante, cette juridiction doit laisser au besoin inappliqué le délai imposé et achever l'examen aussi promptement que possible, passé l'expiration de ce délai.

V. Conclusion

89. Compte tenu de ce qui précède, je propose que la Cour réponde au Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest-Capitale, Hongrie) comme suit :

- 1) L'article 33 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale doit être interprété en ce sens qu'il fait obstacle à la réglementation d'un État membre en vertu de

³⁷ Les précisions énoncées au point 71 de mes conclusions dans l'affaire PG étant, ici, également applicables. Je fais observer qu'aussi bien l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 que l'article 47 de la Charte ont un effet direct. Voir arrêt du 29 juillet 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, points 56 et 73) ou, concernant seulement l'article 47 de la Charte, arrêts du 17 avril 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, point 78) et du 19 novembre 2019, A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) (C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 162).

³⁸ Voir mes conclusions dans l'affaire PG, points 65 à 69.

laquelle une demande est irrecevable lorsque le demandeur est arrivé dans ledit État membre par un pays dans lequel soit il n'est pas exposé à des persécutions ou à un risque d'atteintes graves, soit un niveau de protection adéquat est garanti.

- 2) L'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32, lu au regard de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si, dans l'affaire dont elle est saisie, le délai que la réglementation nationale fixe pour le contrôle juridictionnel est adéquat compte tenu de son obligation de procéder à un contrôle complet et ex nunc, comprenant, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, tout en garantissant les droits du demandeur tels que définis, en particulier, dans la directive 2013/32. Si la juridiction nationale considère que ces droits ne peuvent pas être garantis eu égard aux circonstances spécifiques de l'affaire ou aux conditions générales dans lesquelles elle doit accomplir ses tâches, telles qu'un nombre particulièrement élevé de requêtes déposées de façon concomitante, cette juridiction doit laisser au besoin inappliqué le délai imposé et achever l'examen aussi promptement que possible, passé l'expiration de ce délai.