



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN RICHARD DE LA TOUR
présentées le 23 octobre 2025¹

Affaire C-621/24

Landkreis Schweinfurt
contre
FB

[demande de décision préjudicielle formée par le Bundessozialgericht (Cour fédérale du contentieux social, Allemagne)]

« Renvoi préjudiciel – Politique d’asile – Directive 2013/33/UE – Accueil des personnes demandant la protection internationale – Article 17 – Règles générales relatives aux conditions matérielles d’accueil – Portée de l’exigence relative à la garantie d’un niveau de vie adéquat – Égalité de traitement – Article 20, paragraphe 1 – Limitation du bénéfice des conditions matérielles d’accueil – Notion de “demande ultérieure” – Règle nationale excluant du bénéfice des prestations destinées à couvrir les besoins en matière de vêtements, de biens d’usage courant et de consommation du ménage les demandeurs à l’égard desquels une décision de transfert a été adoptée en application du règlement (UE) n° 604/2013, sauf s’ils justifient de circonstances particulières – Admissibilité »

I. Introduction

1. La demande de décision préjudicielle porte, pour l’essentiel, sur la portée du droit reconnu aux personnes demandant la protection internationale² à l’article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33/UE³ de bénéficier de conditions matérielles d’accueil leur assurant un niveau de vie adéquat pour protéger leur santé physique et mentale et garantir leur subsistance sur le territoire de l’État membre dans lequel ils recherchent l’asile⁴.

2. Ce renvoi préjudiciel a été introduit dans le cadre d’un litige opposant FB, un jeune ressortissant afghan, demandeur de protection internationale, au Landkreis Schweinfurt (district de Schweinfurt, Allemagne), au sujet de la légalité d’une décision par laquelle cette personne s’est vue retirer le bénéfice des prestations destinées à couvrir ses besoins en matière de vêtements, de

¹ Langue originale : le français.

² Ci-après les « demandeurs ».

³ Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 96).

⁴ Ci-après l’« État membre d’accueil ».

biens d'usage courant et de consommation du ménage, au motif qu'elle était destinée à être éloignée du territoire en conséquence de l'exécution d'une décision de transfert adoptée en application du règlement (UE) n° 604/2013⁵.

3. Le Bundessozialgericht (Cour fédérale du contentieux social, Allemagne) demande, tout d'abord, à la Cour si l'État membre d'accueil peut réserver un traitement moins favorable aux demandeurs à l'égard desquels une décision de transfert a été adoptée en application de ce règlement que celui accordé aux demandeurs qui sont, au contraire, destinés à rester sur le territoire de cet État.

4. Cette juridiction cherche, ensuite, à déterminer si ledit État membre assure aux demandeurs un niveau de vie adéquat garantissant leur subsistance et protégeant leur santé physique et mentale lorsqu'il accorde à ces derniers des prestations en nature couvrant le logement, la nourriture, les soins corporels et de santé, mais les exclut, par principe, du bénéfice d'une aide vestimentaire et d'une allocation financière destinée à couvrir leurs besoins en matière de biens d'usage courant et de consommation du ménage.

5. Enfin, ladite juridiction interroge la Cour sur le point de savoir si une telle limitation du bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut être adoptée sur le fondement de l'article 20, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 2013/33 au motif que la demande introduite par le ressortissant d'un pays tiers constituerait, en l'occurrence, une demande ultérieure au sens de l'article 2, sous q), de la directive 2013/32/UE⁶.

6. Dans un premier temps, j'exposerai les raisons pour lesquelles je considère que l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphe 5, de la directive 2013/33 s'oppose à une règle nationale qui exclut par principe du bénéfice des prestations destinées à couvrir les besoins en matière de vêtements, de biens d'usage courant et de consommation du ménage les demandeurs à l'égard desquels une décision de transfert a été adoptée, mais n'a pas encore été exécutée. Je m'appuierai, à cet égard, sur les principes dégagés successivement par la Cour dans les arrêts du 27 septembre 2012, *Cimade et GISTI*⁷, du 12 novembre 2019, *Haqbin*⁸, du 14 janvier 2021, *The International Protection Appeals Tribunal e.a.*⁹, et, enfin, du 1^{er} août 2022, *Ministero dell'Interno* (Retrait des conditions matérielles d'accueil)¹⁰. Je rappellerai, notamment, que l'obligation incombant à l'État membre d'accueil d'assurer aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale exige d'accorder à ceux qui sont dépourvus d'autonomie financière une aide vestimentaire et une allocation journalière, et ce jusqu'à leur transfert effectif vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande de protection internationale.

7. Dans un second temps, j'expliquerai qu'une telle exclusion ne pouvait, en l'occurrence, se fonder sur les dispositions prévues à l'article 20, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 2013/33 dans la mesure où une demande telle que celle introduite par FB ne constituait

⁵ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, p. 31, ci-après le « règlement Dublin III »).

⁶ 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).

⁷ C-179/11, ci-après l'« arrêt *Cimade et GISTI* », EU:C:2012:594.

⁸ C-233/18, EU:C:2019:956.

⁹ C-322/19 et C-385/19, ci-après l'« arrêt IPAT », EU:C:2021:11.

¹⁰ C-422/21, EU:C:2022:616. Voir, également, affaire *Sidi Bouzid* (C-184/24), actuellement pendante.

pas une « demande ultérieure » pour les motifs exposés par la Cour dans l'arrêt Khan Yunis et Baabda¹¹, rendu le 19 décembre 2024, soit quelques mois après l'introduction de la présente demande de décision préjudicielle.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La directive 2013/32

8. Aux termes de l'article 2, sous q), de la directive 2013/32, on entend par « demande ultérieure » « une nouvelle demande de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande antérieure, y compris le cas dans lequel le demandeur a explicitement retiré sa demande et le cas dans lequel l'autorité responsable de la détermination a rejeté une demande à la suite de son retrait implicite, conformément à l'article 28, paragraphe 1 ».

2. La directive 2013/33

9. Les considérants 8, 11 et 35 de la directive 2013/33 énoncent :

« (8) Afin de garantir l'égalité de traitement des demandeurs dans l'ensemble de l'Union, la présente directive devrait s'appliquer à tous les stades et à tous les types de procédures relatives aux demandes de protection internationale, dans tous les lieux et centres d'accueil de demandeurs et aussi longtemps qu'ils sont autorisés à rester sur le territoire des États membres en tant que demandeurs.

[...]

(11) Il convient d'adopter des normes pour l'accueil des demandeurs qui suffisent à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres.

[...]

(35) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [12]. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles 1^{er}, 4, 6, 7, 18, 21, 24 et 47 de la [C]harte et doit être mise en œuvre en conséquence. »

10. Aux termes de son article 1^{er}, cette directive a pour objectif d'établir des normes pour l'accueil des demandeurs dans les États membres.

¹¹ C-123/23 et C-202/23, ci-après l'« arrêt Khan Yunis et Baabda », EU:C:2024:1042.

¹² Ci-après la « Charte ».

11. L'article 2, sous g), de ladite directive définit la notion de « conditions matérielles d'accueil » comme visant « les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière ».

12. Conformément à son article 3, paragraphe 1, la même directive « s'applique à tous les ressortissants de pays tiers [...] qui présentent une demande de protection internationale sur le territoire d'un État membre [...] tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs ».

13. L'article 17 de la directive 2013/33, intitulé « Règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé », dispose, à son paragraphe 2, premier alinéa, et à ses paragraphes 3 et 5 :

« 2. Les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale.

[...]

3. Les États membres peuvent subordonner l'octroi de tout ou partie des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé à la condition que les demandeurs ne disposent pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance.

[...]

5. Lorsque les États membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants. Les États membres peuvent accorder aux demandeurs un traitement moins favorable que celui accordé à leurs ressortissants à cet égard, en particulier lorsqu'une aide matérielle est fournie en partie en nature ou lorsque ce ou ces niveaux appliqués à leurs ressortissants visent à garantir un niveau de vie plus élevé que celui exigé pour les demandeurs au titre de la présente directive. »

14. L'article 20 de cette directive, intitulé « Limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil », prévoit :

« 1. Les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur :

[...]

c) a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, [sous] q), de la directive [2013/32].

[...]

5. Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil [...] sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur

la situation particulière de la personne concernée [...] compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs.

6. Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision soit prise conformément au paragraphe 5. »

3. *Le règlement Dublin III*

15. Les considérants 11 et 12 du règlement Dublin III énoncent :

(11) La directive [2013/33] devrait s'appliquer à la procédure de détermination de l'État membre responsable régie par le présent règlement, sous réserve des limitations dans l'application de ladite directive.

(12) La directive [2013/32] devrait s'appliquer en plus et sans préjudice des dispositions relatives aux garanties de procédure régies par le présent règlement, sous réserve des limitations dans l'application de ladite directive.

16. L'article 18 de ce règlement énonce les « [o]bligations de l'État membre responsable » de la manière suivante :

« 1. L'État membre responsable en vertu du présent règlement est tenu de :

[...]

c) reprendre en charge, dans les conditions prévues aux articles 23, 24, 25 et 29, le ressortissant de pays tiers ou l'apatride qui a retiré sa demande en cours d'examen et qui a présenté une demande dans un autre État membre ou qui se trouve, sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre État membre.

2. [...]

Dans les cas relevant du champ d'application du paragraphe 1, [sous] c), lorsque l'État membre responsable avait interrompu l'examen d'une demande à la suite de son retrait par le demandeur avant qu'une décision ait été prise sur le fond en première instance, cet État membre veille à ce que le demandeur ait le droit de demander que l'examen de sa demande soit mené à terme ou d'introduire une nouvelle demande de protection internationale, qui ne doit pas être considérée comme une demande ultérieure prévue par la directive [2013/32]. Dans ces cas, les États membres veillent à ce que l'examen de la demande soit mené à terme.

[...] »

B. Le droit allemand

1. La loi sur les conditions matérielles d'accueil

17. Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point 5, de l'*Asylbewerberleistungsgesetz* (loi relative aux conditions octroyées aux demandeurs d'asile), dans sa version publiée le 5 août 1997¹³, telle que modifiée en dernier lieu par l'article 18 du *Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie* (loi relative au renforcement de la prévention vaccinale du COVID-19 et portant modification d'autres dispositions en rapport avec la pandémie de COVID-19)¹⁴, du 10 décembre 2021 (ci-après la « loi sur les conditions matérielles d'accueil ») :

« (1) Ont droit aux conditions prévues par la présente loi les ressortissants étrangers qui séjournent effectivement sur le territoire fédéral et qui

[...]

5. sont soumis à une obligation de quitter le territoire exécutoire, même si un avertissement d'éloignement n'est pas encore ou n'est plus exécutoire. »

18. L'article 1a de cette loi, intitulé « Limitation des droits », prévoit :

« (1) Les personnes ayant droit à des conditions octroyées au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point 5, dont la date de départ et la possibilité de départ sont établies, n'ont pas droit aux conditions octroyées au titre des articles 2, 3 et 6 à partir du jour qui suit la date de départ à moins que le départ n'ait pu avoir lieu pour des raisons qui leur sont étrangères. Jusqu'à leur départ ou jusqu'à la mise en œuvre de leur éloignement, elles ne se voient octroyer que des conditions couvrant leurs besoins en nourriture et en logement, y compris le chauffage, ainsi que les soins corporels et de santé. D'autres conditions visées à l'article 3, paragraphe 1, première phrase, ne peuvent leur être octroyées que dans des cas particuliers, lorsqu'il existe des circonstances particulières. Les conditions sont, en règle générale, octroyées en nature.

[...]

(7) Les bénéficiaires de conditions octroyées au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 1, points 1 ou 5, dont la demande d'asile a été rejetée comme irrecevable par une décision du Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Office fédéral de la migration et des réfugiés, Allemagne] prise sur le fondement de l'article 29, paragraphe 1, point 1, de l'*Asylgesetz* (*AsylG*) [(loi relative au droit d'asile)¹⁵, du 26 juin 1992], lu en combinaison avec l'article 31, paragraphe 6, de cette loi, et pour lesquels un éloignement a été ordonné en application de l'article 34a, paragraphe 1, première phrase, deuxième cas de figure, de ladite loi, ne se voient octroyer des conditions qu'au titre du paragraphe 1, même si cette décision est encore susceptible d'être contestée. La première phrase ne s'applique pas lorsqu'une juridiction a ordonné l'effet suspensif du recours visant l'ordre d'éloignement. »

¹³ BGBl. 1997 I, p. 2022.

¹⁴ BGBl 2021 I, p. 5162.

¹⁵ BGBl. 1992 I, p. 1126.

19. L'article 3, paragraphe 1, de la loi sur les conditions matérielles d'accueil dispose :

« Les bénéficiaires au titre de l'article 1^{er} se voient octroyer des conditions couvrant leurs besoins en matière de nourriture, de logement, de chauffage, d'habillement, de soins de santé ainsi que de biens d'usage courant et de consommation du ménage (besoins essentiels). En outre, il se voient octroyer des conditions couvrant des besoins personnels de la vie quotidienne (besoins personnels essentiels). »

20. L'article 6, paragraphe 1, de cette loi est libellé comme suit :

« D'autres conditions peuvent notamment être octroyées si, dans un cas particulier, elles sont indispensables pour assurer la subsistance ou la santé, si elles s'imposent pour couvrir des besoins particuliers des enfants ou si elles sont requises pour remplir une obligation de coopération prévue par le droit administratif. [...] »

2. La loi relative au droit d'asile

21. L'article 29 de la loi relative au droit d'asile, dans sa version publiée le 2 septembre 2008¹⁶, telle que modifiée en dernier lieu par l'article 9 du Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (loi sur le développement du registre central des étrangers)¹⁷, du 9 juillet 2021, intitulé « Demandes irrecevables », prévoit, à son paragraphe 1, point 1 :

« Une demande d'asile est irrecevable lorsque :

1. un autre État

a) au titre du règlement [Dublin III] [...]

[...]

est responsable de la mise en œuvre de la procédure d'asile. »

22. Aux termes de l'article 34a, paragraphe 1, de cette loi :

« Si le ressortissant étranger doit être éloigné [...] vers un État responsable de la mise en œuvre de la procédure d'asile [...], l'Office fédéral de la migration et des réfugiés ordonne l'éloignement vers cet État dès le moment où il est établi que cet éloignement peut être mis en œuvre. Cela vaut également lorsque le ressortissant étranger a introduit la demande d'asile dans un autre État responsable de la mise en œuvre de la procédure d'asile en raison de dispositions du droit de l'Union européenne ou d'un traité international, ou lorsqu'il l'a retirée avant la décision de l'Office fédéral de la migration et des réfugiés. [...] »

¹⁶ BGBl. 2008 I, p. 1798.

¹⁷ BGBl 2021 I, p. 2467.

III. Les faits du litige au principal et les questions préjudicielles

23. FB est un ressortissant afghan qui est entré en Allemagne le 25 août 2021 à l'âge de 19 ans et qui a été enregistré comme demandeur de protection internationale le 6 septembre 2021. L'Office fédéral de la migration et des réfugiés a sollicité la Roumanie aux fins de sa reprise en charge au motif que FB y avait précédemment introduit une demande de protection internationale le 6 août 2021 qu'il aurait ensuite implicitement retirée¹⁸.

24. S'agissant des conditions matérielles d'accueil qui lui ont été octroyées dès le mois de septembre 2021, FB a été hébergé dans un centre de premier accueil situé dans le district de Schweinfurt. Il a reçu les prestations en nature prévues aux articles 3 et 3a de la loi sur les conditions matérielles d'accueil, à savoir un logement chauffé et entretenu, de la nourriture, des vêtements, de l'énergie domestique, des produits de soins corporels et d'hygiène ainsi qu'un accès au réseau local sans fil. En outre, il a perçu une allocation financière destinée à couvrir ses « besoins personnels essentiels » d'un montant de 101,25 euros pour la période comprise entre les 6 et 30 septembre 2021 et de 121,50 euros par mois à partir du mois d'octobre 2021¹⁹.

25. À la suite de l'acceptation de la reprise en charge de FB par la Roumanie, l'Office fédéral de la migration et des réfugiés a adopté, le 25 octobre 2021, une décision d'irrecevabilité de sa demande de protection internationale, et a ordonné son transfert vers cet État membre²⁰. La date limite de ce transfert a été fixée au 22 avril 2021. FB a introduit un recours contre la décision de transfert, lequel a été rejeté par un jugement du Verwaltungsgericht Würzburg (tribunal administratif de Wurtzbourg, Allemagne) en date du 21 décembre 2021.

26. Après avoir entendu FB, le district de Schweinfurt a, par une décision du 9 décembre 2021, limité le bénéfice des conditions matérielles d'accueil qui lui avaient été octroyées, en se fondant sur l'article 1a, paragraphe 7, de la loi sur les conditions matérielles d'accueil²¹. Cette décision était applicable pour la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2022. À compter du 1^{er} janvier 2022, FB a donc bénéficié de prestations en nature couvrant ses besoins en matière de logement, de nourriture, de chauffage, de soins corporels et de santé, ainsi que, en cas de maladie, de prestations d'assistance médicale. En revanche, il a perdu le bénéfice des prestations prévues pour couvrir, d'une part, ses « besoins essentiels » en matière de vêtements, de biens d'usage courant et de consommation du ménage et, d'autre part, ses « besoins personnels essentiels » visées à l'article 3, paragraphe 1, deuxième phrase, de cette loi, c'est-à-dire, les dépenses de transport, de communication, de loisirs, de divertissement, de culture, de services d'hébergement et de restauration ainsi que d'autres biens et services. Il ressort de la décision litigieuse, annexée au dossier national dont dispose la Cour, que FB n'a pas fait valoir de circonstances particulières justifiant l'octroi de ces autres prestations. Les transferts prévus initialement le 19 janvier 2022 puis le 2 mars 2022 n'ont pas pu être exécutés pour des raisons qui ne sont pas imputables à FB, la Roumanie n'acceptant plus de transferts entrants à partir du 1^{er} mars 2022 en raison de la guerre en Ukraine. Le 23 février 2022, FB a été transféré dans un autre district où il a bénéficié de conditions qui ne sont pas contestées en l'espèce. Il est donc constant que, dans la présente affaire, la période litigieuse s'étend du 1^{er} janvier 2022 au 22 février 2022.

¹⁸ Cette situation correspond à celle de l'article 28, paragraphe 1, deuxième alinéa, sous b), de la directive 2013/32.

¹⁹ Il découle du droit national que les « besoins personnels essentiels » des demandeurs comprennent les dépenses de transport, de communication, de loisirs, de divertissement, de culture, de services d'hébergement et de restauration et d'autres biens et services.

²⁰ Ci-après la « décision de transfert ».

²¹ Ci-après la « décision litigieuse ».

27. FB a introduit un recours devant le Sozialgericht Würzburg (tribunal du contentieux social de Wurtzbourg, Allemagne) afin d'obtenir l'octroi de conditions matérielles d'accueil plus favorables et, en particulier, une allocation financière pour couvrir ses besoins personnels essentiels pendant cette période litigieuse.

28. Si ce recours a été rejeté par ce tribunal par un jugement du 20 janvier 2023 il a, en revanche, été accueilli par le Bayerisches Landessozialgericht (tribunal supérieur du contentieux social de Bavière, Allemagne), par un arrêt du 31 mai 2023, au motif que la limitation prévue à l'article 1a, paragraphe 7, de la loi sur les conditions matérielles d'accueil exigeait de démontrer l'existence d'un comportement contraire à une obligation, ce qui n'était pas établi en l'espèce. Le district de Schweinfurt a, dès lors, introduit un recours en « Revision » devant la juridiction de renvoi contre cet arrêt.

29. Dans ces conditions, le Bundessozialgericht (Cour fédérale du contentieux social) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Une réglementation d'un État membre qui se limite à accorder aux demandeurs [...], en fonction de leur statut de personne soumise à une obligation de quitter le territoire exécutoire dans le délai de transfert prévu par le règlement [Dublin III], un droit à un logement, à de la nourriture, à des soins corporels et de santé, à un traitement en cas de maladie ainsi que, dans des cas particuliers, en fonction des circonstances, à de l'habillement et à des biens d'usage courant et de consommation du ménage, est-elle conforme au niveau minimal visé à l'article 17, paragraphes 2 et 5, de la directive 2013/33 ?
- 2) Si la réponse à la première question est négative :
- a) L'article 20, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 2013/33, lu en combinaison avec l'article 2, sous q), de la directive [2013/32] doit-il être interprété en ce sens qu'une demande ultérieure vise également des situations dans lesquelles le demandeur a déjà présenté précédemment une demande de protection internationale dans un autre État membre et dans lesquelles, sur ce fondement, l'Office fédéral de la migration et des réfugiés a rejeté la demande comme irrecevable en application du règlement [Dublin III] et a ordonné l'éloignement ?
- b) Pour savoir si, dans ce cas de figure, une demande est une demande ultérieure au sens de l'article 2, sous q), de la directive 2013/32, la date à prendre en compte est-elle celle d'un retrait ou celle d'une décision de l'autre État membre prévue à l'article 27 ou à l'article 28 de cette directive ?
- c) Les dispositions combinées de l'article 20, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 2013/33, de l'article 20, paragraphes 5 et 6, de cette directive, ainsi que de la [Charte] doivent-elles être interprétées en ce sens qu'il est permis de limiter les conditions d'accueil au seul bénéfice de conditions visant à couvrir les besoins en nourriture et en logement, y compris en chauffage, en soins corporels et de santé, en prestations en cas de maladie, ainsi que, dans des cas particuliers, en habillement et en biens d'usage courant et de consommation du ménage ? »

30. Des observations écrites ont été déposées par FB, par les gouvernements allemand et belge ainsi que par la Commission européenne. Ces parties et intéressés (à l'exception du gouvernement belge) ont participé à l'audience qui s'est tenue le 4 septembre 2025, au cours de laquelle ils ont également répondu aux questions pour réponse orale posées par la Cour.

IV. Analyse

A. *Observation liminaire*

31. Compte tenu de la teneur des échanges qui ont eu lieu lors de l'audience devant la Cour, il me paraît utile de formuler une observation liminaire relative à la portée des questions adressées par le juge de renvoi.

32. Lors de l'audience, le gouvernement allemand a soutenu que l'article 27, paragraphe 3, sous a), du règlement Dublin III, en ce qu'il confère à la personne concernée le droit de rester dans l'État membre concerné en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision contre la décision de transfert, devrait être interprété comme faisant obstacle à l'application de la directive 2013/33. En effet, selon ce gouvernement, dès lors que la décision de transfert prise à l'égard de FB est devenue définitive, ce dernier ne disposait plus du droit de séjourner sur le territoire allemand et, en conséquence, était sorti du champ d'application de cette directive, tel que défini à l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci, même si le transfert n'avait pas été effectivement exécuté.

33. Je relève que cet argument n'a pas été soulevé par le gouvernement allemand dans ses observations écrites et son examen me semble dépasser le cadre du litige défini par la juridiction de renvoi. Celle-ci part, en effet, de la prémisse que FB relève, pour la période en cause, du champ d'application de la directive 2013/33, nonobstant le rejet du recours qu'il a introduit contre la décision de transfert vers la Roumanie et le caractère définitif de celle-ci. Dans ce contexte, cette juridiction se borne à interroger la Cour sur l'interprétation de l'article 17, paragraphes 2 et 5, et de l'article 20 de cette directive, en ce qui concerne l'étendue du droit reconnu à ce demandeur de bénéficier de conditions matérielles d'accueil lui assurant un niveau de vie adéquat. Or, je rappelle que, selon une jurisprudence constante, il appartient à la seule juridiction nationale de définir l'objet des questions qu'elle entend poser à la Cour²².

34. Dans ces circonstances, je pense que la Cour ne saurait étendre l'objet des questions posées par la juridiction de renvoi en examinant celles-ci au regard de l'article 27, paragraphe 3, du règlement Dublin III et en recherchant si, du fait de l'épuisement du recours prévu à cette disposition, FB n'avait plus le droit de séjourner sur le territoire allemand, même si la décision de transfert n'avait pas été exécutée, et, par conséquent, était sorti du champ d'application de la directive 2013/33. Cette question dépassant largement le périmètre défini par cette juridiction, je pense que la Cour doit se limiter à l'interprétation des dispositions de cette directive expressément visées par ladite juridiction.

²² Voir arrêts du 23 octobre 1997, Franzén (C-189/95, EU:C:1997:504, point 79), et du 17 octobre 2024, Sony Computer Entertainment Europe (C-159/23, EU:C:2024:887, point 28).

B. Les conditions d'application des règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil énoncées à l'article 17 de la directive 2013/33 (première question)

35. Par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphe 5, de la directive 2013/33 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle l'autorité compétente retire le bénéfice des prestations destinées à couvrir les besoins en matière de vêtements, de biens d'usage courant et de consommation du ménage, versées en nature ou sous forme d'allocations financières, des demandeurs à l'égard desquels une décision de transfert a été adoptée en application du règlement Dublin III, sauf s'ils établissent l'existence de circonstances particulières.

36. Cette question exige d'analyser le traitement que l'État membre d'accueil est tenu d'accorder à un demandeur destiné à être transféré vers l'État membre responsable de l'examen de sa demande de protection internationale avant d'examiner la portée de l'exigence relative à la garantie d'un niveau de vie adéquat figurant à l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33. Je mènerai cet examen au regard de la situation d'un demandeur qui, à l'instar de FB, ne disposait pas de ressources propres, ainsi que cela a été précisé lors de l'audience.

1. Sur le traitement à accorder aux demandeurs à l'égard desquels une décision de transfert a été adoptée

37. Conformément à son intitulé, l'article 17 de la directive 2013/33 énonce les règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil.

38. Le paragraphe 2 de cet article définit l'objet et la finalité des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil, exigeant des États membres que ces mesures assurent aux « demandeurs » un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale.

39. Le paragraphe 5 dudit article définit, quant à lui, les règles applicables à la fixation du montant des allocations financières ou des bons versés à cet effet, précisant que les États membres peuvent accorder aux demandeurs un traitement moins favorable que celui accordé à leurs ressortissants, en particulier lorsqu'une aide matérielle est fournie en partie en nature ou lorsque ces niveaux appliqués à leurs ressortissants visent à garantir un niveau de vie plus élevé que celui exigé pour les demandeurs au titre de la directive 2013/33.

40. Le juge de renvoi demande à la Cour si, au-delà de la différence de traitement qui est permise entre un demandeur et un ressortissant national, l'État membre d'accueil peut, en outre, traiter d'une manière différente les demandeurs à l'égard desquels a été adoptée une décision de transfert vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande, ces derniers se voyant accorder un traitement moins favorable que les autres demandeurs.

41. Au regard de l'objectif de la directive 2013/33 et des termes dans lesquels celui-ci est exprimé, il ne fait aucun doute que le législateur de l'Union n'a pas entendu introduire un régime de prise en charge à géométrie variable dans lequel les modalités d'accueil du demandeur dépendraient, en réalité, du point de savoir si l'État membre dans lequel il se trouve est l'État membre qui statuera définitivement sur sa demande de protection internationale. À l'exception des dispositions particulières expressément prévues par ce législateur à l'égard des personnes vulnérables (articles 21 à 25 de cette directive), de celles placées en rétention (article 10 de ladite directive),

ou encore de celles faisant l'objet d'une sanction en raison de leur comportement (article 20 de la même directive), aucun élément, qu'il soit d'ordre textuel, contextuel ou téléologique, ne permet d'établir une telle différence de traitement.

42. Premièrement, en l'état actuel du droit de l'Union, aucun des instruments composant le régime d'asile européen commun n'établit de statut juridique propre au demandeur à l'égard duquel une décision de transfert a été adoptée ou ne prévoit de régime juridique particulier à son égard²³.

43. Ainsi, s'agissant de la directive 2013/33, la Cour a déjà jugé dans l'arrêt IPAT que « les demandeurs qui font l'objet des “procédures relatives aux demandes de protection internationale” instaurées par le règlement Dublin III sont *manifestement inclus dans le champ d'application personnel de [cette] directive* »²⁴ et que celle-ci n'établit aucune distinction selon que le demandeur est concerné ou non par une procédure de transfert²⁵. La Cour a relevé que le législateur de l'Union emploie d'une manière uniforme et transversale la notion de « demandeur » figurant à l'article 2, sous b), de ladite directive, laquelle vise « une seule catégorie de demandeurs » comprenant tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement²⁶. Dans la mesure où une décision de transfert ne constitue pas une décision par laquelle il est statué définitivement sur une demande de protection internationale, la Cour a considéré que l'adoption d'une telle décision ne peut donc avoir pour effet de priver l'intéressé de sa qualité de « demandeur » au sens de cette disposition ainsi que des droits associés à cette qualité²⁷. Or, force est de constater que l'article 17, paragraphe 2, de la même directive se réfère aux « demandeurs » sans aucune distinction.

44. Deuxièmement, la directive 2013/33 a pour objectif non pas de garantir l'intégration des demandeurs dans l'État membre d'accueil, mais d'assurer la prise en charge effective de leurs besoins essentiels et immédiats afin d'assurer, conformément aux considérants 11 et 35 de cette directive, le respect de leurs droits fondamentaux.

45. Dans ce contexte, la Cour a jugé que le respect de la dignité humaine et du droit d'asile, reconnus respectivement aux articles 1^{er} et 18 de la Charte, s'imposent non seulement à l'égard des demandeurs qui se trouvent sur le territoire de l'État membre responsable de l'examen de leur demande, mais également à l'égard de ceux qui se trouvent dans l'attente de la détermination de cet État²⁸.

²³ Voir, à cet égard, mes conclusions dans les affaires jointes *The International Protection Appeals Tribunal e.a.* (C-322/19 et C-385/19, EU:C:2020:642, point 53).

²⁴ Arrêt IPAT (point 65), italique ajouté par mes soins. Voir, également, points 61 à 73, en particulier point 67, de cet arrêt. Dans ledit arrêt, la Cour a jugé que l'article 15 de la directive 2013/33 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui exclut un demandeur du bénéfice d'une condition d'accueil, à savoir l'accès au marché du travail, au seul motif qu'une décision de transfert a été prise à son égard, en application du règlement Dublin III. L'arrêt IPAT se fonde sur les principes dégagés par la Cour aux points 36 à 50 de l'arrêt *Cimade et GISTI*. Dans cet arrêt, la Cour a jugé qu'un État membre saisi d'une demande de protection internationale est tenu d'octroyer les conditions minimales d'accueil établies par la directive 2003/9/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (JO 2003, L 31, p. 18), qui a été abrogée et remplacée par la directive 2013/33, même à un demandeur pour lequel il décide, en application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil, du 18 février 2003, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (JO 2003, L 50, p. 1), qui a été abrogé et remplacé par le règlement Dublin III, de requérir un autre État membre aux fins de la (re)prise en charge de ce dernier.

²⁵ Voir arrêt IPAT (point 64).

²⁶ Voir arrêts IPAT (point 67) ainsi que *Cimade et GISTI* (point 40).

²⁷ Voir, en ce sens, arrêt IPAT (points 64 et 68).

²⁸ Voir arrêt *Cimade et GISTI* (points 42 et 43).

46. Ce raisonnement doit être étendu aux demandeurs qui se trouvent dans l'attente de leur transfert effectif vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande. En effet, la notion même d'« accueil » exige de prendre en compte un critère objectif, à savoir le lieu où se trouve le demandeur, et non le jeu des règles énoncées par le règlement Dublin III et de la pratique y afférente, dont il résulte que la date du transfert et la réalisation de celui-ci restent finalement incertaines. La Cour l'a d'ailleurs très justement mis en exergue, en rappelant que l'exclusion des demandeurs du bénéfice de certaines conditions matérielles d'accueil ne pouvait être justifiée au regard de la brièveté de la procédure de détermination de l'État membre responsable compte tenu des délais relatifs à la procédure de (re)prise en charge et de transfert énoncés aux articles 21 à 25 et à l'article 29 du règlement Dublin III ainsi que de la situation dans laquelle le transfert n'est pas réalisé dans les délais fixés²⁹. La présente affaire en est une illustration puisque non seulement le délai maximal dans lequel la décision de transfert devait être appliquée était de six mois – ce qui constitue une période extrêmement longue si le demandeur, dépourvu d'autonomie financière, ne bénéficie pas d'aide vestimentaire ni d'allocation journalière –, mais également cette décision n'a jamais été exécutée.

47. Le fait d'exclure les demandeurs du bénéfice des conditions matérielles d'accueil au motif qu'ils ne se trouvent pas « au bon endroit » en application des critères de responsabilité énoncés par le règlement Dublin III méconnaîtrait leurs droits fondamentaux. Objectivement, ceux-ci se trouvent dans une situation similaire à celle dans laquelle se trouvent les demandeurs qui séjournent dans l'État membre responsable de leur demande ou en attente de détermination de cet État. Leurs besoins sont identiques : s'ils ne sont pas soumis aux obligations de coopération qu'impose l'examen de leur demande, ils doivent toutefois se loger, se nourrir, se vêtir et disposer d'une somme d'argent leur permettant de conserver un minimum de dignité et d'autonomie afin de profiter des droits que leur reconnaît la directive 2013/33.

48. Une telle approche méconnaîtrait également l'objectif de la directive 2013/33, tel qu'il est exprimé à son considérant 8, « de garantir l'égalité de traitement des demandeurs dans l'ensemble de l'Union, [en s'appliquant] à tous les stades et à *tous les types de procédures relatives aux demandes de protection internationale*, dans tous les lieux et centres d'accueils de demandeurs et aussi longtemps qu'ils sont autorisés à rester sur le territoire des États membres en tant que demandeurs »³⁰. La procédure de transfert et de (re)prise en charge d'un demandeur par l'État membre responsable de l'examen de sa demande, menée en application du règlement Dublin III, est, par essence même, une « procédure relative aux demandes de protection internationale »³¹. Il découle, en outre, d'une lecture combinée du considérant 11 et de l'article 20, paragraphe 5, de ce règlement, que les normes d'accueil prévues par la directive 2013/33 sont applicables à la procédure de détermination de l'État membre responsable, cette procédure ne s'achevant qu'à compter de la (re)prise en charge du demandeur par cet État. La Cour l'a confirmé dans l'arrêt IPAT en jugeant que l'obligation pesant sur l'État membre concerné d'accorder les conditions d'accueil au demandeur « prend uniquement fin au moment du transfert définitif de ce dernier vers l'État membre requis »³².

49. Enfin, troisièmement, admettre que l'État membre d'accueil puisse introduire une rupture dans la prise en charge des demandeurs au motif qu'il n'est pas l'État membre responsable de l'examen de leur demande contreviendrait à la finalité du régime d'asile européen commun en

²⁹ Voir arrêt Cimade et GISTI (points 44 et 45).

³⁰ Italique ajouté par mes soins.

³¹ Voir mes conclusions dans les affaires jointes The International Protection Appeals Tribunal e.a. (C-322/19 et C-385/19, EU:C:2020:642, point 67).

³² Voir arrêt IPAT (point 68).

soumettant une part significative de demandeurs à des normes nationales beaucoup moins favorables que les règles harmonisées établies dans ce régime. À l'évidence, une telle mesure ne permettrait pas de « garantir la continuité de la protection et des droits conférés par le [règlement Dublin III] et par [les] autres instruments juridiques pertinents en matière d'asile » que recherche le législateur de l'Union à l'article 31 de ce règlement.

50. Par conséquent, au regard de ces éléments, j'estime que l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphe 5, de la directive 2013/33 s'oppose à une règle nationale en vertu de laquelle les demandeurs à l'égard desquels a été adoptée une décision de transfert vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande de protection internationale bénéficient d'un traitement moins favorable que les autres demandeurs.

51. Il convient, à présent, d'examiner le deuxième aspect de la première question adressée par la juridiction de renvoi : un État membre assure-t-il aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantit leur subsistance et protège leur santé physique et mentale s'il exclut ces derniers du bénéfice de l'aide vestimentaire et d'une l'allocation journalière destinée à couvrir l'achat de biens d'usage courant et de consommation du ménage ?

2. Sur la portée de l'exigence relative à la garantie d'un niveau de vie adéquat

52. Je rappelle que l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33 énonce le principe selon lequel les mesures nationales relatives aux conditions matérielles d'accueil doivent assurer aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale.

53. Afin de déterminer la portée et les modalités de la prise en charge requise à cette disposition, la juridiction de renvoi invite la Cour à préciser la portée de l'exigence relative à la garantie d'un niveau de vie adéquat et le contenu des obligations qui en découlent pour les États membres.

54. En droit économique, l'expression « niveau de vie » fait référence au bien-être économique et social d'une personne ou d'un groupe de personnes, et notamment à sa capacité à satisfaire ses besoins essentiels et non essentiels. Dans le cadre de la directive 2013/33, le législateur de l'Union se réfère tant à l'exigence relative à la garantie d'un niveau de vie « adéquat » qu'à celle relative à la préservation d'un niveau de vie « digne », sans qu'il définisse la portée de ces exigences. Cette juridiction cherche dès lors à savoir s'il est possible de dresser un parallèle entre celles-ci.

55. En premier lieu, l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33 ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer le sens et la portée de la notion de « niveau de vie adéquat ». Conformément à une jurisprudence constante, il convient donc de dégager une interprétation autonome et uniforme de cette notion, en tenant compte non seulement des termes de cette disposition, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par cette directive³³.

56. C'est selon cette méthode que la Cour a défini la portée de l'exigence relative à la préservation d'un niveau de vie digne énoncée à l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2013/33 comme interdisant aux États membres de mettre le demandeur dans une situation de dénuement

³³ Voir arrêts du 17 novembre 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, point 12) ; du 29 février 2024, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Conversion religieuse ultérieure) (C-222/22, EU:C:2024:192, point 25), et du 4 septembre 2025, Casa Județeană de Asigurări de Sănătate Mureș e.a. (C-489/23, EU:C:2025:651, point 31).

matériel extrême qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que ceux de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se laver, et qui porterait atteinte à sa santé physique ou mentale ou le mettrait dans un état de dégradation incompatible avec cette dignité³⁴. Dans l'arrêt *Cimade et GISTI*, la Cour avait déjà jugé qu'un demandeur ne pouvait être privé de la protection des normes minimales d'accueil prévues par la directive 2003/9, même pendant une période temporaire après l'introduction de sa demande et avant qu'il soit procédé à son transfert effectif, au risque notamment de méconnaître la finalité de cette directive et les exigences de l'article 1^{er} de la Charte selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée³⁵.

57. À l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33, le législateur de l'Union exige que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent non pas un niveau de vie « digne », mais un niveau de vie « adéquat ».

58. Je relève que les États membres doivent assurer ce niveau de vie à travers les mesures relatives aux « conditions matérielles d'accueil », lesquelles en constituent donc les composantes. Ces conditions sont définies à l'article 2, sous g), de la directive 2013/33 comme comprenant « le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière ». Si le législateur de l'Union accorde aux États membres une marge d'appréciation concernant la forme sous laquelle lesdites conditions sont offertes, en revanche, il en définit précisément le contenu en identifiant les besoins à satisfaire. Ainsi qu'en témoigne l'emploi de « et » et de « ainsi que », les conditions matérielles d'accueil sont cumulatives et doivent être considérées comme indissociablement liées en tant qu'elles sont le moyen d'assurer un niveau de vie adéquat au demandeur dépourvu d'autonomie financière. Dans le contexte de l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de cette directive, le droit à un niveau de vie adéquat est donc conçu comme un droit composite dont la jouissance dépend de la réalisation simultanée de chacune de ces conditions³⁶.

59. Par conséquent, les États membres ne sauraient prévoir un régime « à la carte » en retirant ou en soustrayant l'une de ces composantes. À cet égard, je relève que les termes de l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33 se distinguent de ceux employés à l'article 17, paragraphe 3, de cette directive, qui permet aux États membres d'accorder « tout ou partie » desdites conditions lorsque le demandeur bénéficie de ressources propres. Il en découle que, en application de l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de ladite directive, les États membres ne peuvent se soustraire à l'obligation qui leur incombe de subvenir tant aux besoins du demandeur de se loger et de se nourrir qu'au besoin de se vêtir et de lui verser une allocation journalière.

60. En second lieu, le terme « adéquat » implique l'octroi de prestations qui soient adaptées afin de garantir non pas l'accès à un ensemble de droits économiques, sociaux et culturels, mais la subsistance du demandeur et la protection de sa santé physique et mentale. À l'article 17, paragraphe 3, de la directive 2013/33, le législateur de l'Union se réfère d'ailleurs expressément aux moyens suffisants pour avoir un « un niveau de vie *adapté* à [la] santé et pour pouvoir assurer [la] subsistance »³⁷ du demandeur. Cela implique l'octroi de prestations dont le contenu sera

³⁴ Voir arrêt du 1^{er} août 2022, *Ministero dell'Interno (Retrait des conditions matérielles d'accueil)* (C-422/21, EU:C:2022:616, points 39 et 40), lequel renvoie à l'arrêt du 12 novembre 2019, *Haqbin* (C-233/18, EU:C:2019:956, points 46 à 48).

³⁵ Voir arrêt *Cimade et GISTI* (point 56).

³⁶ Voir, à cet égard, en droit international, Eide, A., et Eide, W. B., « Adequate Standard of Living », dans Moeckli, D., et autres, *International Human Rights Law*, 4^e éd., Oxford University Press, Oxford, 2022, p. 187 à 208.

³⁷ Italique ajouté par mes soins.

adapté à la situation individuelle du demandeur dans une société donnée et à une époque donnée³⁸. Les termes de l'article 17, paragraphe 5, de cette directive sont particulièrement éclairants à cet égard, en exigeant, à cette fin, que le montant des allocations financières ou des bons versés au titre des conditions matérielles d'accueil soient fixés « en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné ». En revanche, si l'aide vestimentaire est fournie en nature, je pense que celle-ci doit permettre au demandeur d'avoir accès à des vêtements et des chaussures d'aspect raisonnablement décent, appropriés au genre et à l'âge, de saison et en quantité suffisante.

61. Au regard de ces éléments textuels, l'exigence relative à la garantie d'un niveau de vie adéquat visée à l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33, si elle couvre les besoins élémentaires du demandeur, va donc au-delà du droit à la seule survie. Celui-ci doit pouvoir mener une vie digne avec un accès à des ressources qui sont suffisantes et adaptées pour répondre aux besoins de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se soigner, et pour bénéficier d'une autonomie minimale dans une société donnée et à une époque donnée³⁹.

62. Le contexte de cette disposition permet de conforter l'interprétation selon laquelle cette exigence a une portée matérielle bien plus large que celle relative à la préservation d'un niveau de vie digne.

63. En effet, l'exigence relative à la garantie d'un niveau de vie adéquat s'inscrit dans le contexte de *l'octroi des conditions matérielles d'accueil* dont les modalités sont définies à l'article 17 de la directive 2013/33, alors que celle relative à la préservation d'un niveau de vie digne s'inscrit dans le contexte de la *limitation, voire du retrait du bénéfice de ces conditions*, prévus à l'article 20 de celle-ci⁴⁰. Cette dernière exigence constitue donc une exception qui n'est applicable que dans des situations caractérisées par un abus de droit ou un comportement contraire aux règles de droit de la part du demandeur. En exigeant que l'intégrité et la dignité du demandeur soient assurées, alors que tout ou partie des conditions matérielles d'accueil lui sont retirées, le législateur de l'Union institue un seuil minimal au-dessous duquel les États membres ne peuvent descendre.

64. En revanche, l'exigence relative à la garantie d'un niveau de vie adéquat visée à l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33 constitue la norme et a nécessairement une portée matérielle plus large. En témoigne l'arrêt du 27 février 2014, *Saciri e.a.*⁴¹, dans lequel la Cour exige que le niveau des conditions matérielles d'accueil, en particulier, l'aide financière versée à cet effet, soit suffisant pour garantir un niveau de vie « digne et adéquat » pour la santé, ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs.

65. Enfin, retirer des conditions matérielles d'accueil prévues à l'article 17, paragraphe 2, de la directive 2013/33 les prestations destinées à la prise en charge des besoins en matière de vêtements, de biens d'usage courant et de consommation du ménage méconnaîtrait à l'évidence le but recherché par le législateur de l'Union.

³⁸ Voir, à ce sujet, Smith, R. K. M., *International Human Rights Law*, 10^e éd., Oxford University Press, Oxford, 2022, en particulier chapitre 16, intitulé « The right to an adequate standard of living », p. 307 à 321, point 16.1.2, ainsi que Eide, A. et Eide, W. B., « Article 25 », dans Alfredsson, G., et Eide, A., *The Universal Declaration of Human Rights : a Common Standard of Achievement*, Kluwer Law International, La Haye, 2023, p. 523 à 550.

³⁹ Voir Eide, A., et Eide, W. B., « Adequate Standard of Living », op. cit., en particulier point 2. Voir, également, Trebilcock, A., « La notion de droit à un niveau de vie suffisant », dans Thouvenin, J.-M., et Trebilcock, A., *Le droit international social : Droits Économiques, Sociaux et Culturels*, p. 1664 à 1680, en particulier point 19.

⁴⁰ Voir, également, considérants 11 et 35 de la directive 2013/33.

⁴¹ C-79/13, EU:C:2014:103, point 40.

66. S'agissant de l'aide vestimentaire, il est admis que l'habillement est une condition préalable à la jouissance des droits de l'homme en général⁴². Je rappelle que, selon la Cour, le besoin de se vêtir est un besoin « élémentaire », au même titre que le besoin de se loger et de se nourrir, tant il participe au respect de la dignité humaine. Le port de vêtements déchirés et sales est d'ailleurs l'aspect le plus visible et révélateur de la privation. Se vêtir participe non seulement à la protection de la santé mentale, mais aussi et de manière évidente à la préservation de la santé physique de l'intéressé puisqu'un vêtement adapté protège le corps contre les intempéries, le froid, la pluie, etc. Se vêtir est aussi le moyen d'assurer l'effet utile des droits qui sont reconnus au demandeur, tels que celui de circuler, de suivre une formation professionnelle ou encore d'accéder au marché de l'emploi.

67. S'agissant de l'allocation journalière, celle-ci constitue également un élément essentiel des conditions matérielles d'accueil dans la mesure où, comme l'a souligné maintes fois la Commission lors de l'audience, elle permet au demandeur de bénéficier d'un minimum d'autonomie. Laissée à la libre disposition du demandeur et conçue comme de l'« argent de poche », dont le montant dépend de chaque État membre, cette allocation doit lui permettre d'acheter des biens de consommation courante qui sont essentiels, tels que les produits d'hygiène corporelle ou encore des titres de transports. Selon l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA)⁴³, cette allocation poursuit plusieurs objectifs : premièrement, permettre aux demandeurs d'atteindre un niveau minimal de subsistance physique, en dehors des besoins élémentaires que sont le logement, la nourriture ou l'habillement ; deuxièmement, leur assurer un niveau minimal de participation à la vie socioculturelle de l'État membre dans lequel ils résident, et, troisièmement, leur permettre de jouir d'une certaine autonomie financière⁴⁴. J'ajouterais que cette allocation permet également aux demandeurs de satisfaire à l'obligation de coopération qui leur incombe dans le cadre de la procédure d'examen de leur demande de protection internationale en répondant aux différentes convocations et en se rendant aux entretiens, et leur permet aussi de profiter des droits qui leur sont reconnus de bénéficier, par exemple, d'une formation professionnelle ou d'avoir accès aux soins de santé.

68. À cet égard, je relève que, en droit international, il est admis que le droit à un niveau de vie adéquat – que l'on trouve également sous le vocable du droit à un niveau de vie « suffisant » ou « convenable » – exige que chacun puisse avoir accès non seulement à de la nourriture adéquate, à un logement adéquat, à des vêtements adéquats ainsi qu'aux soins médicaux et aux services sociaux nécessaires, mais également à d'autres droits économiques, sociaux et culturels, nécessaires dans une société donnée à une époque donnée, tel que le droit à l'éducation ou encore le droit au travail⁴⁵. Les biens et services doivent être disponibles en quantité et en qualité suffisantes, adaptés au genre ou à l'âge et appropriés d'un point de vue culturel. S'il existe des divergences relatives à la portée précise de ce droit, il est donc admis que ce droit est lié à l'exercice d'autres droits, certains moins contraignants que d'autres, et a pour base le droit à la

⁴² Sur la question relative à l'existence d'un droit à un habillement adéquat, voir Graham, L., G., « Reasserting the Right to Adequate Clothing in International Human Rights Law », *Human Rights Law Review*, vol 24, n° 1, 2024.

⁴³ L'AUEA a remplacé le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA).

⁴⁴ BEAA, *Guide sur les conditions d'accueil : normes opérationnelles et indicateurs*, septembre 2016, p. 33.

⁴⁵ Ce droit est consacré, notamment, à l'article 25, paragraphe 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948, qui énonce que « [t]oute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté » (voir Eide, A. et Eide, W. B., « Article 25 », op. cit., en particulier p. 531 et 532). Ce droit est également consacré à l'article 11 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 3 janvier 1976, qui prévoit, à son paragraphe 1, que « [l]es États parties au présent pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à l'amélioration continue de ses conditions d'existence »).

dignité humaine⁴⁶. Ainsi, en termes purement économiques, la Banque mondiale estime qu'un niveau de vie adéquat implique de vivre au-dessus du seuil de pauvreté de la société concernée. Selon elle, la garantie d'un niveau de vie adéquat exige de couvrir deux types de dépenses : les dépenses nécessaires pour se nourrir et acheter les biens de première nécessité et les dépenses supplémentaires, qui reflètent le coût de la participation à la vie quotidienne en société et qui varient selon les pays⁴⁷.

69. Il découle de l'ensemble de ces éléments que l'exigence relative à la garantie d'un niveau de vie adéquat énoncée à l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33 s'oppose donc à ce qu'un État membre prive un demandeur des prestations destinées à couvrir ses besoins en matière de vêtements, de biens d'usage courant et de consommation du ménage.

70. Une règle nationale telle que celle en cause au principal me semble d'autant plus problématique qu'elle repose sur une exclusion automatique de ces prestations.

71. Je rappelle, à cet égard, que l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33 repose sur un octroi de principe de l'allocation journalière et des prestations destinées à couvrir les besoins du demandeur de se loger, de se nourrir et de se vêtir. Cet octroi de principe s'impose avec d'autant plus de force que le demandeur est dépourvu d'autonomie financière et ne peut d'emblée accéder au marché de l'emploi afin de subvenir à ses propres besoins et ainsi garantir pour lui-même un certain niveau de vie. L'État membre d'accueil ne peut retirer tout ou partie du bénéfice de ces conditions matérielles d'accueil que dans l'hypothèse où le demandeur dispose de ressources propres visée à l'article 17, paragraphe 3, de cette directive, ou dans l'hypothèse où il a abusé du système d'accueil, ou a été sanctionné en raison d'un manquement grave au règlement du centre d'hébergement ou d'un comportement particulièrement violent, visée à l'article 20, paragraphes 1 à 4, de celle-ci.

72. Or, un régime juridique tel que celui en cause repose sur le principe inverse de celui sur lequel se fonde l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2013/33 puisqu'il établit une exclusion de principe des prestations destinées à couvrir les besoins du demandeur en matière de vêtements, de biens d'usage courant et de consommation du ménage. Il ressort des débats qui se sont tenus lors de l'audience que la décision administrative portant exclusion du bénéfice de ces prestations est automatique dès lors qu'une décision de transfert a été prise et est adoptée sans considération de la situation individuelle du demandeur. Ce dernier est alors tenu d'introduire une demande auprès de l'autorité nationale compétente par laquelle il peut uniquement solliciter le rétablissement de l'aide vestimentaire s'il justifie de circonstances particulières⁴⁸. En l'occurrence, il me semble que la décision litigieuse a été adoptée sans avoir été précédée d'un examen individuel permettant d'évaluer les besoins de FB et des conséquences qu'impliquait son exclusion de l'aide vestimentaire et de l'allocation financière sur la poursuite de son séjour sur le territoire national.

73. Au regard de l'ensemble de ces considérations, j'estime que l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphe 5, de la directive 2013/33 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui exclut d'une manière automatique un demandeur des prestations destinées à couvrir ses besoins en matière de vêtements, de biens d'usage et de consommation du ménage au seul motif qu'une décision de transfert a été adoptée à son égard, en application du règlement Dublin III.

⁴⁶ Voir Trebilcock, A., op. cit., en particulier points 14, 20 et 21, ainsi que Smith, R., K., M., op. cit., en particulier point 16.1.

⁴⁷ Voir Eide, A., et Eide, W. B., « Adequate Standard of Living », op. cit., en particulier, point 2.

⁴⁸ Il ressort de la décision de renvoi que le demandeur a été « entendu » dans le cadre de l'adoption de la décision litigieuse.

C. Sur la limitation ou le retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil en raison de l'introduction d'une demande ultérieure (seconde question)

74. La juridiction de renvoi adresse sa seconde question préjudicielle dans l'hypothèse où le régime juridique en cause au principal ne satisferait pas à l'exigence relative à la garantie d'un niveau de vie adéquat énoncée à l'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphe 5, de la directive 2013/33.

75. Par les trois sous-questions que celle-ci comporte, la juridiction de renvoi cherche à déterminer si un régime tel que celui en cause peut être justifié sur le fondement de l'article 20, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 2013/33, en vertu duquel l'État membre d'accueil peut limiter le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, sous q), de la directive 2013/32. Selon cette juridiction, la demande de protection internationale introduite en Allemagne pourrait, en effet, constituer une « demande ultérieure » au sens de cette dernière disposition. Or, ni l'une ni l'autre de ces dispositions ne se prononceraient sur le point de savoir si l'on est en présence d'une demande ultérieure également dans une hypothèse impliquant plusieurs États membres. En outre, ladite juridiction demande si un tel régime satisfait aux garanties expressément prévues à l'article 20, paragraphes 5 et 6, de ladite directive, notamment celle tenant au respect de la dignité humaine.

76. Il convient de relever d'emblée que ces questions ont été adressées à la Cour avant que celle-ci apporte des éclaircissements essentiels sur la notion de « demande ultérieure » dans l'arrêt Khan Yunis et Baabda, auquel je renvoie.

77. Dans cet arrêt, la Cour a confirmé, en substance, que la notion de « demande ultérieure », telle que définie à l'article 2, sous q), de la directive 2013/32 couvre la situation dans laquelle un demandeur présente une nouvelle demande après qu'un autre État membre a déjà adopté une décision sur une demande qu'il a antérieurement introduite⁴⁹. Toutefois, la Cour a pris le soin de préciser que le premier État membre auprès duquel le demandeur a introduit sa demande doit avoir rendu une « décision finale » sur cette demande au sens de l'article 2, sous e), de cette directive⁵⁰.

78. Or, il découle des informations figurant dans la décision de renvoi que la nouvelle demande introduite par FB le 6 septembre 2021 en Allemagne ne peut être qualifiée de « demande ultérieure » au sens de l'article 2, sous q), de la directive 2013/32, rendant de ce fait inapplicable l'article 20, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 2013/33. Tous les participants à l'audience s'accordent ainsi sur le fait que ladite demande a été présentée avant l'adoption d'une décision finale sur la demande qu'il avait antérieurement introduite le 6 août 2021 en Roumanie puis retirée implicitement.

⁴⁹ Voir arrêt Khan Yunis et Baabda (point 53).

⁵⁰ Voir arrêt Khan Yunis et Baabda (point 74). La notion de « décision finale » désigne, conformément à l'article 2, sous e), de la directive 2013/32, « toute décision établissant si le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride se voit accorder le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire 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 (JO 2011, L 337, p. 9)] et qui n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours formé dans le cadre du chapitre V de la [...] directive [2013/32] ».

79. Un délai de quatre semaines était manifestement trop court pour permettre aux autorités roumaines de mener un examen complet de cette première demande, leur permettant de déterminer si FB remplissait les conditions pour se voir reconnaître le statut de réfugié ou celui conféré par la protection subsidiaire.

80. En outre, la décision d'irrecevabilité de la demande introduite par FB en Allemagne a été adoptée avant l'expiration du délai de neuf mois que les États membres sont invités à respecter à l'article 28, paragraphe 2, de la directive 2013/32, avant de traiter une nouvelle demande en qualité de demande ultérieure, en cas de retrait implicite de la première.

81. Enfin, je comprends que, en application de l'article 20, paragraphe 5, et de l'article 23, paragraphe 1, du règlement Dublin III, l'Allemagne a engagé la responsabilité de la Roumanie et sollicité la reprise en charge de FB sur le fondement de l'article 18, paragraphe 1, sous c), de ce règlement au motif que celui-ci avait introduit une nouvelle demande auprès des autorités allemandes après avoir retiré implicitement la demande antérieurement présentée aux autorités roumaines. La Roumanie a bien accepté de reprendre en charge l'intéressé sur le fondement de cet article. Or, cette base présuppose à mon sens que la première demande n'ait pas été rejetée et, par conséquent, qu'une décision finale n'ait pas été adoptée⁵¹.

82. Dans ces circonstances, je propose à la Cour de dire pour droit que l'article 2, sous q), de la directive 2013/32, auquel se réfère l'article 20, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 2013/33, doit être interprété en ce sens que la notion de « demande ultérieure » ne couvre pas la situation dans laquelle un demandeur présente une nouvelle demande dans un État membre avant qu'un autre État membre ait adopté une décision finale sur une demande qu'il a antérieurement introduite.

V. Conclusion

83. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posée par le Bundessozialgericht (Cour fédérale du contentieux social, Allemagne) de la manière suivante :

- 1) L'article 17, paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphe 5, de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale,

doit être interprété en ce sens que :

il s'oppose à une réglementation nationale qui exclut d'une manière automatique une personne demandant la protection internationale des prestations destinées à couvrir ses besoins en matière de vêtements, de biens d'usage et de consommation du ménage au seul motif qu'une décision de transfert a été adoptée à son égard, en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride.

⁵¹ Conformément aux dispositions prévues à l'article 18, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement Dublin III, il appartient, dans ce cas de figure, à l'État membre requis de veiller à ce que « le demandeur ait le droit de demander que l'examen de sa demande soit mené à son terme ou d'introduire une nouvelle demande de protection internationale, *qui ne doit pas être considérée comme une demande ultérieure* » (italique ajouté par mes soins).

- 2) L'article 2, sous q), 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, auquel se réfère l'article 20, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 2013/33,

doit être interprété en ce sens que :

la notion de « demande ultérieure » ne couvre pas la situation dans laquelle un demandeur de protection internationale présente une nouvelle demande dans un État membre avant qu'un autre État membre ait adopté une décision finale sur une demande qu'il a antérieurement introduite.