

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

28 juillet 2011 *

Dans l'affaire C-69/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le tribunal administratif (Luxembourg), par décision du 3 février 2010, parvenue à la Cour le 5 février 2010, dans la procédure

Brahim Samba Diouf

contre

Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. J.N. Cunha Rodrigues, président de chambre, MM. A. Arabadjiev, A. Rosas (rapporteur), U. Lõhmus et A. Ó Caoimh, juges,

* Langue de procédure: le français.

avocat général: M. P. Cruz Villalón,
greffier: M^{me} R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 19 janvier 2011,

considérant les observations présentées:

- pour M. Samba Diouf, par M^{es} O. Lang et G. Gros, avocats,
- pour le gouvernement luxembourgeois, par M. C. Schiltz, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement allemand, par MM. J. Möller et N. Graf Vitzthum, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hellénique, par M^{me} M. Michelogiannaki, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} C. Wissels, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M^{me} M. Condou-Durande, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 1^{er} mars 2011,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 39 de la directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO L 326, p. 13, et — rectificatif — JO 2006, L 236, p. 36).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Samba Diouf, ressortissant mauritanien en situation irrégulière au ministre luxembourgeois du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, au sujet du rejet, dans le cadre d'une procédure accélérée, de la demande présentée par l'intéressé en vue de l'obtention du statut de réfugié, en l'absence de motifs justifiant l'octroi d'une protection internationale.

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

- 3 L'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, intitulé «Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial», dispose:

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

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

[...]»

La directive 2005/85

- 4 Le onzième considérant de la directive 2005/85 énonce:

«Il est dans l'intérêt à la fois des États membres et des demandeurs d'asile que les demandes d'asile fassent l'objet d'une décision aussi rapide que possible. L'organisation du traitement des demandes d'asile devrait être laissée à l'appréciation des États membres, de sorte qu'ils peuvent, en fonction de leurs besoins nationaux, donner la priorité à des demandes déterminées ou en accélérer le traitement, dans le respect des normes prévues par la présente directive.»

- 5 La première phrase du treizième considérant de cette directive est libellée comme suit:

«Afin de pouvoir déterminer correctement les personnes qui ont besoin d'une protection en tant que réfugiés au sens de l'article 1^{er} de la convention [relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après la 'convention de Genève')], chaque demandeur devrait, sauf exceptions, avoir un accès effectif aux procédures, pouvoir coopérer et communiquer de façon appropriée avec les autorités compétentes afin de présenter les faits pertinents le concernant, et disposer de garanties de procédure suffisantes pour faire valoir sa demande à tous les stades de la procédure.»

- 6 Le vingt-septième considérant de ladite directive prévoit:

«Conformément à un principe fondamental du droit communautaire, les décisions prises en ce qui concerne une demande d'asile et le retrait du statut de réfugié doivent faire l'objet d'un recours effectif devant une juridiction au sens de l'article [267 TFUE]. L'effectivité du recours, en ce qui concerne également l'examen des faits pertinents, dépend du système administratif et judiciaire de chaque État membre considéré dans son ensemble.»

7 L'article 23 de la directive 2005/85, intitulé «Procédure d'examen», dispose:

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

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

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

a) soit informé du retard, ou

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

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

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

[...]

b) le demandeur ne peut manifestement pas être considéré comme un réfugié dans un État membre en vertu de la directive 2004/83/CE [du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304, p. 12)]; ou

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

i) parce que le demandeur provient d'un pays d'origine sûr au sens des articles 29, 30 et 31, ou

ii) parce que le pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur sans préjudice de l'article 28, paragraphe 1, ou

d) le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité et/ou sa nationalité et/ou l'authenticité de ses documents, en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable [...]

[...]»

- 8 L'article 28 de la directive 2005/85, intitulé «Demandes infondées», est libellé comme suit:

«1. Sans préjudice des articles 19 et 20, les États membres ne peuvent considérer une demande d'asile comme infondée que si l'autorité responsable de la détermination a établi que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE.

2. Dans les cas mentionnés à l'article 23, paragraphe 4, point b), ainsi que dans les cas de demande d'asile infondée correspondant à l'une des situations, quelle qu'elle soit, énumérées à l'article 23, paragraphe 4, point a) et points c) à o), les États membres peuvent également considérer une demande comme manifestement infondée, si elle est définie comme telle dans la législation nationale.»

- 9 L'article 39 de la directive 2005/85, intitulé «Droit à un recours effectif», est libellé comme 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 d'asile, y compris:

i) les décisions d'irrecevabilité de la demande en application de l'article 25, paragraphe 2;

ii) les décisions prises à la frontière ou dans les zones de transit d'un État membre en application de l'article 35, paragraphe 1;

- iii) les décisions de ne pas procéder à un examen en application de l'article 36;

- b) le refus de rouvrir l'examen d'une demande après que cet examen a été clos en vertu des articles 19 et 20;

- c) une décision de ne pas poursuivre l'examen de la demande ultérieure en vertu des articles 32 et 34;

- d) une décision de refuser l'entrée dans le cadre des procédures prévues à l'article 35, paragraphe 2;

- e) une décision de retirer le statut de réfugié, en application de l'article 38.

2. Les États membres prévoient des délais et énoncent les autres règles nécessaires pour que le demandeur puisse exercer son droit à un recours effectif en application du paragraphe 1.

3. Les États membres prévoient le cas échéant les règles découlant de leurs obligations internationales relatives:

- a) à la question de savoir si le recours prévu en application du paragraphe 1 a pour effet de permettre aux demandeurs de rester dans l'État membre concerné dans l'attente de l'issue du recours;

- b) à la possibilité d'une voie de droit ou de mesures conservatoires si le recours visé au paragraphe 1 n'a pas pour effet de permettre aux demandeurs de rester dans l'État membre concerné dans l'attente de l'issue de ce recours. Les États membres peuvent aussi prévoir une procédure d'office, et

- c) aux motifs permettant d'attaquer une décision prise au titre de l'article 25, paragraphe 2, point c), conformément à la méthode appliquée au titre de l'article 27, paragraphe 2, points b) et c).

4. 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.

5. Lorsqu'un demandeur s'est vu accorder un statut qui offre les mêmes droits et avantages au titre du droit national et du droit communautaire que le statut de réfugié en vertu de la directive 2004/83/CE, il est possible de considérer que le demandeur dispose d'un recours effectif lorsqu'une juridiction décide que le recours visé au paragraphe 1 est irrecevable ou peu susceptible d'aboutir en raison de l'intérêt insuffisant du demandeur à ce que la procédure soit poursuivie.

6. Les États membres peuvent également fixer, dans la législation nationale, les conditions dans lesquelles il peut être présumé qu'un demandeur a implicitement retiré le recours visé au paragraphe 1 ou y a implicitement renoncé, ainsi que les règles sur la procédure à suivre.»

La réglementation nationale

10 La législation pertinente est constituée par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection (*Mémorial A 2006*, p. 1402), telle que modifiée par la loi du 29 août 2008 (*Mémorial A 2008*, p. 2024, ci-après la «loi du 5 mai 2006»).

11 L'article 19 de la loi du 5 mai 2006 dispose:

«(1) Le ministre statue sur le bien-fondé de la demande de protection internationale par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Le ministre veille à ce que la procédure soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Lorsqu'une décision ne peut pas être prise dans un délai de six mois, le demandeur concerné reçoit, lorsqu'il en fait la demande, des informations concernant le délai dans lequel sa demande est susceptible de faire l'objet d'une décision. Ces informations n'entraînent pour le ministre aucune obligation, envers le demandeur, de statuer dans le délai indiqué. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire.

(2) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article.

(3) Contre les décisions de refus de la demande de protection internationale, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre l'ordre de quitter le territoire, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive, sous

peine d'irrecevabilité du recours séparé. Le recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification. Le délai de recours et le recours introduit dans le délai ont un effet suspensif. [...]

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

¹² L'article 20 de la loi du 5 mai 2006 prévoit:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

(2) Le ministre prend sa décision au plus tard dans un délai de deux mois à partir du jour où il apparaît que le demandeur tombe sous un des cas prévus au paragraphe (1) qui précède. Le ministre statue par une décision motivée qui est communiquée par écrit au demandeur. En cas de décision négative, les informations relatives au droit de recours sont expressément mentionnées dans la décision. Une décision négative du ministre vaut ordre de quitter le territoire en conformité des dispositions de la loi modifiée du 28 mars 1972 [...].

(3) Les recours gracieux n'interrompent pas les délais de recours prévus par le présent article

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

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

¹³ La loi du 5 mai 2006 a été modifiée par la loi du 19 mai 2011 (*Mémorial A* 2011, p. 1618). Le paragraphe 5 de l'article 20 de la première de ces lois a été abrogé et le paragraphe 4 de cet article a été modifié comme suit:

«Contre la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif. Contre les décisions de refus de la

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

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- ¹⁴ Le 19 août 2009, M. Samba Diouf, ressortissant mauritanien, a introduit une demande de protection internationale auprès du service compétent du ministère luxembourgeois des Affaires étrangères et de l'Immigration. Le 22 septembre 2009, il a été entendu au sujet de sa situation et des motifs de cette demande.
- ¹⁵ M. Samba Diouf a déclaré qu'il avait quitté la Mauritanie afin de fuir une situation de servitude et qu'il désirait s'établir en Europe pour vivre dans de meilleures conditions et fonder une famille. L'intéressé a, par ailleurs, exprimé la crainte que son ancien employeur, auquel il aurait volé 3 000 euros pour pouvoir partir en Europe, le fasse rechercher et le tue.
- ¹⁶ La demande de protection internationale présentée par M. Samba Diouf a été examinée dans le cadre d'une procédure accélérée et rejetée comme non fondée, par une décision du ministre luxembourgeois du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du 18 novembre 2009, envoyée par lettre recommandée à l'intéressé le 20 novembre 2009.

- 17 Par cette décision, en premier lieu, M. Samba Diouf a été informé du fait qu'il a été statué sur le bien-fondé de sa demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure administrative accélérée car il relève de deux des cas prévus à l'article 20, paragraphe 1, de la loi du 5 mai 2006, en ce sens qu'il apparaît clairement que les conditions requises pour prétendre au statut conféré par la protection internationale ne sont pas remplies [article 20, paragraphe 1, sous b)] et que le demandeur a tenté d'induire les autorités en erreur en présentant de fausses indications ou de faux documents [article 20, paragraphe 1, sous d)].
- 18 En deuxième lieu, par ladite décision, le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a refusé la protection internationale sollicitée par M. Samba Diouf dans la décision au fond. En troisième lieu, ledit ministre a ordonné à l'intéressé de quitter le territoire luxembourgeois.
- 19 Le rejet de la demande présentée par M. Samba Diouf a été motivé par le fait que, d'une part, ce dernier avait déposé un passeport falsifié, ce qui avait induit les autorités en erreur, et, d'autre part, que les motifs invoqués étaient d'ordre économique et ne répondaient à aucun des critères de fond justifiant une protection internationale.
- 20 Plus précisément, il a été considéré que la crainte de représailles de la part de l'ancien employeur de M. Samba Diouf ne saurait être qualifiée de crainte de persécution au sens de la convention de Genève, en l'absence d'arrière-plan politique, ethnique ou religieux. Il a été estimé, en outre, que cette crainte de représailles, qui demeurait hypothétique, n'était pas établie. Les autres considérations formulées par M. Samba Diouf, à savoir que sa venue en Europe était également motivée par le souhait de se marier et de fonder une famille, ainsi que par le fait que les conditions de travail étaient trop dures en Mauritanie, ont été considérées comme manifestement étrangères au champ d'application de la convention de Genève. Par ailleurs, il a été également indiqué que le nouveau gouvernement mauritanien a adopté une loi contre l'esclavage, entrée en vigueur au mois de février 2008, en vertu de laquelle l'esclavage est passible d'une amende et d'une peine d'emprisonnement de dix ans.

- 21 Enfin, il a été également considéré qu'il n'existait pas non plus de motifs sérieux et avérés permettant de croire que M. Samba Diouf courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 37 de la loi du 5 mai 2006 et justifiant l'octroi d'une protection subsidiaire.
- 22 Devant le tribunal administratif, M. Samba Diouf a introduit, à l'encontre de la décision du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du 18 novembre 2009, un recours tendant, en premier lieu, à l'annulation de cette décision en tant que, par celle-ci, ledit ministre a décidé de statuer sur le bien-fondé de sa demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée, en deuxième lieu, à la réformation, sinon à l'annulation de ladite décision en tant que, par celle-ci, l'octroi d'une protection internationale lui est refusé et, en troisième lieu, à l'annulation de la même décision en tant que, par celle-ci, ordre lui est donné de quitter le territoire luxembourgeois.
- 23 C'est lors de l'examen de la recevabilité du recours tendant à l'annulation de la décision du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration de statuer sur le bien-fondé de la demande de M. Samba Diouf dans le cadre d'une procédure accélérée, que le Tribunal administratif a considéré que l'application de l'article 20, paragraphe 5, de la loi du 5 mai 2006, qui prévoit qu'une telle décision n'est susceptible d'aucun recours, soulève des questions concernant l'interprétation de l'article 39 de la directive 2005/85, en relation avec l'application du principe général du droit à un recours effectif.
- 24 Le tribunal administratif relève, à cet égard, que la décision de statuer sur le bien-fondé d'une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée n'est pas exempte de conséquences pour le demandeur d'asile. D'une part, selon cette juridiction, le choix de cette procédure accélérée qui, contrairement aux décisions matérielles portant sur le refus de la protection internationale et sur l'éloignement du territoire, n'est susceptible d'aucun recours en vertu du droit luxembourgeois, a pour effet de

ramener le délai de recours d'un mois à 15 jours. D'autre part, les voies de recours juridictionnelles, qui comportent habituellement deux degrés de juridiction, ne sont pas ouvertes au demandeur dans le cadre de cette procédure, la procédure judiciaire étant, selon ladite juridiction, limitée à un seul degré de juridiction.

- 25 Le tribunal administratif prend en outre position sur l'argumentation soulevée devant lui par le délégué du gouvernement luxembourgeois, selon lequel la légalité de la décision de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée serait contrôlée par le tribunal administratif — par une voie de recours indirecte — lors de l'examen du recours en réformation dirigé contre la décision définitive de rejet. Cet argument serait fondé sur un arrêt de la Cour administrative du 16 janvier 2007 (n° 22095 C).
- 26 Le tribunal administratif fait valoir qu'il ne saurait suivre sur ce point l'arrêt précité de la Cour administrative, dans la mesure où le contrôle de la décision de statuer sur le bien-fondé d'une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée «par le truchement de la voie d'action ouverte à l'encontre de la décision définitive», tel que proposé par la Cour administrative, lui semble contraire à l'intention du législateur d'exclure, par l'article 20, paragraphe 5, de la loi du 5 mai 2006, tout contrôle de légalité de cette décision.
- 27 Dans ces circonstances, le tribunal administratif a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) Est-ce que l'article 39 de la directive 2005/85/CE est à interpréter en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que celle instaurée au Grand-duché de Luxembourg par l'article 20, [paragraphe 5,] de la loi [du 5 mai 2006], en application de laquelle un demandeur d'asile ne dispose pas de recours juridictionnel contre la décision de l'autorité administrative de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée?

- 2) En cas de réponse négative [à la première question], est-ce que le principe général du recours effectif au regard du droit communautaire inspiré par les articles 6 et 13 de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950], est à interpréter en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale telle que celle instaurée au Grand-duché de Luxembourg par l'article 20, [paragraphe 5,] de la loi [du 5 mai 2006], en application de laquelle un demandeur d'asile ne dispose pas de recours juridictionnel contre la décision de l'autorité administrative de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée?»

Sur les questions préjudicielles

- ²⁸ Par ces questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 39, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/85, selon lequel les demandeurs doivent disposer d'un droit de recours effectif à l'encontre des décisions «concernant leur demande d'asile» et, plus généralement, le principe général du droit à un recours effectif doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle aucun recours juridictionnel autonome ne peut être exercé à l'encontre de la décision de l'autorité nationale compétente d'examiner une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée.

Observations liminaires

- ²⁹ Afin d'examiner cette question, il y a lieu, à titre liminaire, de souligner que les procédures mises en place par la directive 2005/85 constituent des normes minimales et que les États membres disposent à plusieurs égards d'une marge d'appréciation pour la mise en œuvre de ces dispositions en tenant compte des particularités du droit national.

- 30 Ainsi, l'organisation du traitement des demandes d'asile est-elle, en vertu du onzième considérant de la directive 2005/85, laissée à l'appréciation des États membres, lesquels peuvent, en fonction des besoins nationaux, donner la priorité à des demandes déterminées ou en accélérer le traitement, dans le respect des normes qui sont prévues par ladite directive, sans préjudice, selon l'article 23, paragraphe 2, de cette dernière, d'un examen approprié et exhaustif. Il est souligné, dans le même considérant, qu'il est dans l'intérêt à la fois des États membres et des demandeurs d'asile que les demandes d'asile fassent l'objet d'une décision aussi rapide que possible.
- 31 L'article 23 de la directive 2005/85 donne en particulier aux États membres la possibilité d'appliquer une procédure accélérée dans les cas de figure prévus à ses paragraphes 3 et 4, à savoir lorsque la demande est susceptible d'être fondée ou que le demandeur a des besoins particuliers ou encore sur la base de seize motifs spécifiques justifiant l'application d'une telle procédure. Ceux-ci concernent notamment les demandes dont tout porte à croire qu'elles sont infondées, car des éléments clairs et évidents permettent aux autorités de considérer que le demandeur ne pourra pas bénéficier d'une protection internationale, ainsi que les demandes frauduleuses ou abusives.
- 32 À cet égard, l'article 23, paragraphe 4, sous b) et d), de la directive 2005/85 mentionne, entre autres, les situations dans lesquelles le demandeur soit ne peut manifestement être considéré comme un réfugié ou ne remplit pas les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié dans un État membre en vertu de la directive 2004/83, soit a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité et/ou sa nationalité et/ou l'authenticité de ses documents, en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable.
- 33 La directive 2005/85 ne contient pas de définition de la notion de procédure accélérée. À son article 23, paragraphe 4, elle conditionne toutefois le traitement accéléré de certaines demandes d'asile au respect des principes de base et des garanties fondamentales visés à son chapitre II. Ce chapitre contient un ensemble de dispositions visant

à assurer un accès effectif aux procédures d'asile en imposant aux États membres d'accorder aux demandeurs des garanties suffisantes pour que ces derniers puissent faire valoir leur demande à tous les stades de la procédure.

- 34 En vertu de son huitième considérant, la directive 2005/85 respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, les décisions prises en ce qui concerne une demande d'asile et le retrait du statut de réfugié doivent, selon le vingt-septième considérant de cette directive, faire l'objet d'un recours effectif devant une juridiction au sens de l'article 267 TFUE.
- 35 Le principe fondamental du droit à un recours effectif fait l'objet de l'article 39 de la directive 2005/85. Cet article impose aux États membres d'assurer aux demandeurs d'asile un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes qui sont énumérés à son paragraphe 1.
- 36 Selon ledit article 39, paragraphe 1, sous a), les États membres doivent faire en sorte que les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours effectif contre «une décision concernant leur demande d'asile», y compris les décisions d'irrecevabilité de la demande, les décisions prises à la frontière ou dans les zones de transit, ainsi que les décisions de ne pas procéder à un examen de la demande, en raison du fait que l'autorité compétente a établi que le demandeur cherche à entrer, ou est entré, illégalement sur son territoire depuis un pays tiers sûr.

Sur la notion de décision concernant la demande d'asile, au sens de l'article 39, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/85

- 37 La juridiction de renvoi demande, en premier lieu, si l'article 39, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/85 doit être interprété comme visant la décision de l'autorité administrative compétente d'examiner une demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée.

- 38 Le requérant au principal soutient que le libellé délibérément peu précis de l'article 39, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/85 permet d'affirmer que toute décision en matière de demande d'asile est visée par cette disposition et que les États membres doivent prévoir un droit à un recours contre la décision d'une autorité nationale d'examiner une demande dans le cadre d'une procédure accélérée.
- 39 Les gouvernements ayant présenté des observations ainsi que la Commission font valoir, en revanche, que les décisions finales conduisant au refus ou au retrait du statut de réfugié sont seules visées par ladite disposition. L'objet du recours effectif prévu à l'article 39, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/85 ne pourrait être que la décision finale statuant sur la demande de protection, et non la décision en vertu de laquelle l'autorité nationale décide d'examiner cette demande dans le cadre d'une procédure accélérée, qui serait une décision préparatoire à la décision finale ou une décision d'organisation de la procédure.
- 40 Il convient, par conséquent, de vérifier si la décision d'examiner une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée constitue une décision «concernant [la] demande d'asile», à l'encontre de laquelle le demandeur dispose d'un droit à un recours effectif devant une juridiction, en application de l'article 39, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/85.
- 41 À cet égard, il convient de relever qu'il ressort du libellé de l'article 39, paragraphe 1, sous a), de la directive 2005/85 et, en particulier, des actes qui y sont énumérés de manière non exhaustive, que la notion de «décision concernant [la] demande d'asile» vise une série de décisions qui, parce qu'elles entraînent le rejet de la demande d'asile ou sont prises à la frontière, sont équivalentes à une décision définitive et négative au fond. Il en est de même des autres décisions que l'article 39, paragraphe 1, sous b) à e), de la directive 2005/85 soumet expressément au droit à un recours juridictionnel effectif.

- 42 Partant, les décisions à l'encontre desquelles le demandeur d'asile doit disposer d'un recours en vertu de l'article 39, paragraphe 1, de la directive 2005/85 sont celles qui impliquent un rejet de la demande d'asile pour des raisons de fond ou, le cas échéant, pour des motifs de forme ou de procédure qui excluent une décision au fond.
- 43 Il s'ensuit que les décisions préparatoires à la décision au fond ou les décisions d'organisation de la procédure ne sont pas visées par cette disposition.
- 44 Par ailleurs, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 53 et 54 de ses conclusions, interpréter le libellé de l'article 39 de la directive 2005/85 en ce sens qu'«une décision concernant [la] demande» désignerait toute décision en relation avec la demande d'asile et comme visant également les décisions préparatoires à la décision finale statuant sur la demande d'asile, ou les décisions d'organisation de la procédure, ne serait pas conforme à l'intérêt qui s'attache à la rapidité des procédures en matière de demandes d'asile. Cet intérêt à ce qu'une procédure en cette matière soit, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2005/85, menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif est, ainsi qu'il résulte du onzième considérant de cette directive, partagé tant par les États membres que par les demandeurs d'asile.
- 45 Par conséquent, l'article 39, paragraphe 1, de la directive 2005/85 doit être interprété en ce sens qu'il n'impose pas que le droit national prévoie un recours spécifique ou autonome à l'encontre de la décision d'examiner une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée. Cette disposition ne s'oppose donc pas, en principe, à une réglementation nationale telle que celle énoncée à l'article 20, paragraphe 5, de la loi du 5 mai 2006.

Sur la compatibilité d'une réglementation telle que celle en cause au principal avec le droit à un recours juridictionnel effectif

- 46 L'article 39, paragraphe 2, de la directive 2005/85 laisse aux États membres le soin de décider des délais et des autres règles nécessaires pour la mise en œuvre du droit à un recours effectif, prévu audit article 39, paragraphe 1. Ainsi qu'il est rappelé au vingt-septième considérant de cette directive, l'effectivité du recours, en ce qui concerne également l'examen des faits pertinents, dépend du système administratif et judiciaire de chaque État membre considéré dans son ensemble.
- 47 Dans la mesure où, dans l'affaire au principal, les motifs retenus par l'autorité compétente pour recourir à l'application d'une procédure accélérée coïncident ou se recoupent largement avec ceux qui ont conduit à la décision refusant au fond le statut de réfugié, la juridiction de renvoi demande, en second lieu, si le fait, pour un demandeur d'asile, de ne pas pouvoir bénéficier d'un droit de recours à l'encontre de la décision de l'autorité administrative compétente d'examiner sa demande dans le cadre d'une procédure accélérée viole le droit à un recours effectif en ce sens que ce demandeur d'asile ne serait pas en mesure de contester au fond la décision lui refusant le statut de réfugié.
- 48 La question posée concerne ainsi le droit d'un demandeur d'asile à un recours effectif devant une juridiction conformément à l'article 39 de la directive 2005/85 et, dans le contexte du droit de l'Union, au principe de protection juridictionnelle effective.
- 49 Ce principe constitue un principe général du droit de l'Union, qui est aujourd'hui exprimé par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir arrêt du 22 décembre 2010, DEB, C-279/09, Rec. p. I-13849, points 30 et 31, ainsi que ordonnance du 1^{er} mars 2011, Chartry, C-457/09, Rec. p. I-819, point 25).

- 50 Il convient, par conséquent, de vérifier si le système mis en place par la réglementation nationale en cause au principal respecte le principe de protection juridictionnelle effective et, en particulier, si l'absence de recours à l'encontre de la décision d'examiner la demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée prive le demandeur d'asile de son droit à un recours effectif.
- 51 La loi du 5 mai 2006 prévoit, à son article 20, paragraphe 4, le droit d'introduire un recours en réformation devant le tribunal administratif à l'encontre de la décision prise par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration dans le cadre d'une procédure accélérée et rejetant la demande de protection internationale, ainsi qu'un recours en annulation contre l'ordre de quitter le territoire.
- 52 Selon le requérant au principal, l'article 20, paragraphe 5, de la loi du 5 mai 2006, qui prévoit que la décision du ministre de statuer sur le bien-fondé de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée n'est susceptible d'aucun recours, s'oppose à tout contrôle juridictionnel de ladite décision, tant par la voie d'un recours autonome que dans le cadre du recours au fond dirigé contre la décision définitive relative à l'octroi de la protection internationale. Une telle impossibilité d'exercer un recours empêcherait le demandeur d'avoir accès à un recours effectif à l'encontre de la décision définitive se prononçant au fond sur sa demande d'asile, car son recours au fond n'aurait aucune chance d'aboutir dans ces circonstances.
- 53 Les gouvernements ayant présenté des observations et la Commission considèrent que le droit à un recours juridictionnel effectif ne s'oppose pas à une réglementation telle que celle en cause au principal, en soulignant que, lors de l'examen de la décision finale, le fondement juridique de toute décision préparatoire doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Le gouvernement luxembourgeois fait valoir, à cet égard, qu'une voie de recours effective existe par le truchement de la voie d'action ouverte à l'encontre de la décision définitive, ainsi que l'a reconnu la Cour administrative, dans son arrêt du 16 janvier 2007 (n° 22095C), et que l'attesterait la jurisprudence jusqu'alors constante du tribunal administratif.

- 54 Il convient, à cet égard, de rappeler que, dans l'arrêt du 11 septembre 2003, C-13/01, *Safalero* (Rec. p. I-8679, points 54 à 56), la Cour a jugé que le principe de la protection juridictionnelle effective des droits que l'ordre juridique de l'Union confère aux justiciables doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle un justiciable n'a pas la possibilité de former un recours juridictionnel contre une décision prise par l'administration publique, dès lors qu'il dispose d'une voie de recours de nature à assurer le respect de ses droits, tels qu'ils sont conférés par le droit de l'Union, et qui lui permet d'obtenir une décision de justice constatant l'incompatibilité entre ladite disposition et le droit de l'Union.
- 55 La décision concernant la procédure à appliquer pour l'examen de la demande d'asile, envisagée de manière autonome et indépendamment de la décision finale qui fait droit à cette demande ou la rejette, constitue un acte préparatoire à la décision finale statuant sur la demande.
- 56 Dans ces conditions, l'absence de recours à ce stade de procédure ne constitue pas une violation du droit à un recours effectif, à condition, toutefois, que la légalité de la décision finale adoptée dans le cadre d'une procédure accélérée, et notamment les motifs qui ont conduit l'autorité compétente à rejeter la demande d'asile comme infondée, puissent faire l'objet d'un examen approfondi par le juge national, dans le cadre du recours contre la décision de rejet de ladite demande.
- 57 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel effectué dans le cadre du recours au fond dirigé contre la décision de rejet de la demande de protection internationale, il convient de relever que l'effectivité du recours ne serait pas assurée si, en raison de l'impossibilité d'exercer un recours édictée à l'article 20, paragraphe 5, de la loi du 5 mai 2006, les motifs qui ont conduit le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration à examiner le bien-fondé de la demande dans le cadre d'une procédure accélérée ne pouvaient pas faire l'objet d'un tel contrôle. En effet, dans une situation telle que celle en cause au principal, les motifs invoqués par ledit ministre pour appliquer

la procédure accélérée sont les mêmes que ceux qui ont conduit au rejet de cette demande. Une telle situation rendrait impossible le contrôle de légalité de la décision, en fait et en droit (voir, par analogie, arrêt du 19 septembre 2006, *Wilson*, C-506/04, Rec. p. I-8613, points 60 à 62).

58 Il importe, par conséquent, que les motifs justifiant l'application d'une procédure accélérée puissent être effectivement contestés ultérieurement devant le juge national et examinés par lui dans le cadre du recours dont la décision finale qui clôt la procédure relative à la demande d'asile est susceptible de faire l'objet. En effet, il ne serait pas compatible avec le droit de l'Union qu'une réglementation nationale telle que celle résultant de l'article 20, paragraphe 5, de la loi de 2006 puisse être interprétée en ce sens que les motifs qui ont conduit l'autorité administrative compétente à examiner la demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée ne puissent faire l'objet d'aucun contrôle juridictionnel.

59 À cet égard, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, sur l'interprétation des dispositions nationales et de juger si l'interprétation qu'en donne la juridiction de renvoi est correcte. En effet, seules les juridictions nationales sont compétentes pour se prononcer sur l'interprétation du droit interne (voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 2009, *Angelidaki e.a.*, C-378/07 à C-380/07, Rec. p. I-3071, point 48).

60 Toutefois, il convient, dans ce contexte, de rappeler l'exigence d'une interprétation conforme du droit national, qui permet aux juridictions nationales d'assurer, dans le cadre de leurs compétences, la pleine efficacité du droit de l'Union lorsqu'elles tranchent les litiges dont elles sont saisies (voir, notamment, arrêt du 15 avril 2008, *Impact*, C-268/06, Rec. p. I-2483, point 99). Le principe d'interprétation conforme requiert que les juridictions nationales fassent tout ce qui relève de leur compétence, en prenant en considération l'ensemble du droit interne et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par celui-ci, aux fins de garantir la pleine efficacité de la directive en cause et d'aboutir à une solution conforme à la finalité poursuivie par celle-ci (voir arrêt *Impact*, précité, point 101 et jurisprudence citée).

- 61 L'objectif de la directive 2005/85 consiste à établir un cadre commun des garanties permettant d'assurer le plein respect de la convention de Genève et des droits fondamentaux. Le droit à un recours effectif constitue un principe fondamental du droit de l'Union. Afin que l'exercice de ce droit soit effectif, il faut que le juge national puisse vérifier le bien-fondé des motifs qui ont conduit l'autorité administrative compétente à considérer la demande de protection internationale comme infondée ou abusive, sans que ceux-ci bénéficient d'une présomption irréfragable de légalité. C'est également dans le cadre de ce recours que le juge national saisi de l'affaire doit vérifier si la décision d'examiner une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée a été adoptée dans le respect des procédures et des garanties fondamentales prévues au chapitre II de la directive 2005/85, ainsi que le prévoit l'article 23, paragraphe 4, de celle-ci.
- 62 En ce qui concerne les délais pour introduire un recours et la possibilité d'un double degré de juridiction, la juridiction de renvoi fait observer les différences existant entre la procédure accélérée et la procédure ordinaire d'examen d'une demande d'asile. Elle souligne en particulier que le recours dirigé contre la décision finale doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification de cette dernière, au lieu d'un mois dans le cadre d'une procédure ordinaire, et que les décisions du tribunal administratif prises dans le cadre d'une procédure accélérée ne sont pas susceptibles d'appel.
- 63 Les gouvernements ayant présenté des observations et la Commission soutiennent que le minimum requis par le principe de la garantie d'une protection juridictionnelle effective est satisfait par l'existence d'un seul recours juridictionnel, sans qu'un délai de quinze jours, en l'espèce, constitue une violation de ce principe, tant au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que de celle de la Cour de justice.
- 64 Il convient de vérifier si le droit de l'Union s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, dans la mesure où le choix d'une procédure accélérée au lieu de la procédure ordinaire implique des différences qui se traduisent,

pour l'essentiel, par le fait qu'un traitement moins favorable est réservé au demandeur d'asile du point de vue du droit à un recours effectif, dès lors que ledit demandeur ne peut exercer un recours que dans un délai de quinze jours et qu'il ne bénéficie pas du double degré de juridiction.

- 65 À cet égard, il importe d'emblée de relever que les différences existant, dans la réglementation nationale, entre la procédure accélérée et la procédure ordinaire, qui se traduisent par un raccourcissement du délai de recours et l'absence d'un double degré de juridiction, sont liées à la nature de la procédure mise en place. Les dispositions en cause au principal tendent à assurer un traitement plus rapide des demandes d'asile infondées ou irrecevables, en vue de permettre un traitement plus efficace des demandes présentées par les personnes qui sont bien fondées à bénéficier du statut de réfugié.
- 66 En ce qui concerne le fait que le délai de recours soit de quinze jours dans l'hypothèse d'une procédure accélérée, alors qu'il est d'un mois dans le cas d'une décision adoptée en application de la procédure ordinaire, il importe, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 63 de ses conclusions, que le délai imparti soit matériellement suffisant pour préparer et former un recours effectif.
- 67 S'agissant de procédures abrégées, un délai de recours de quinze jours ne semble pas, en principe, matériellement insuffisant pour préparer et former un recours effectif, et apparaît comme étant raisonnable et proportionné par rapport aux droits et aux intérêts en présence.
- 68 Il incombe cependant au juge national, dans l'hypothèse où, dans une situation donnée, ce délai devait s'avérer insuffisant compte tenu des circonstances, de déterminer si cet élément serait de nature à justifier, à lui seul, qu'il soit fait droit au recours formé indirectement contre la décision d'examiner la demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée, de sorte que, en faisant droit au recours, ledit juge ordonnerait que la demande soit examinée en application de la procédure ordinaire.

- 69 En ce qui concerne la circonstance selon laquelle le demandeur d'asile ne bénéficie du double degré de juridiction qu'en ce qui concerne une décision adoptée dans le cadre de la procédure ordinaire, il convient de relever que la directive 2005/85 n'impose pas l'existence d'un double degré de juridiction. Seule importe l'existence d'un recours devant une instance juridictionnelle, garantie par l'article 39 de la directive 2005/85. Le principe de protection juridictionnelle effective ouvre au particulier un droit d'accès à un tribunal et non à plusieurs degrés de juridiction.
- 70 Il convient par conséquent de répondre aux questions posées que l'article 39 de la directive 2005/85 et le principe de protection juridictionnelle effective doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle aucun recours autonome ne peut être introduit contre la décision de l'autorité nationale compétente d'examiner une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée, dès lors que les motifs qui ont conduit cette autorité à examiner le bien-fondé de ladite demande dans le cadre d'une telle procédure peuvent être effectivement soumis à un contrôle juridictionnel dans le cadre du recours dont la décision finale de rejet est susceptible de faire l'objet, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier.

Sur les dépens

- 71 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

L'article 39 de la directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, et le principe de protection juridictionnelle effective doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, en vertu de laquelle aucun recours autonome ne peut être introduit contre la décision de l'autorité nationale compétente d'examiner une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée, dès lors que les motifs qui ont conduit cette autorité à examiner le bien-fondé de ladite demande dans le cadre d'une telle procédure peuvent être effectivement soumis à un contrôle juridictionnel dans le cadre du recours dont la décision finale de rejet est susceptible de faire l'objet, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier.

Signatures