



Le placement des demandeurs d'asile ou des ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour dans la zone de transit de Röszke, à la frontière serbo-hongroise, doit être qualifié de « rétention »

Si, à l'issue du contrôle juridictionnel de la régularité d'une telle rétention, il est établi que les personnes concernées ont été retenues sans motif valable, la juridiction saisie doit les libérer avec effet immédiat

Dans l'arrêt Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU et C-925/19 PPU), rendu ce jour dans le cadre de la procédure d'urgence, la grande chambre de la Cour s'est prononcée sur de nombreuses questions tenant à l'interprétation des directives 2008/115¹ (ci-après la « directive "retour" »), 2013/32² (ci-après la « directive "procédures" ») et 2013/33³ (ci-après la « directive "accueil" »), en rapport avec la réglementation hongroise concernant le droit d'asile ainsi que le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

En l'espèce, des ressortissants afghans (affaire C-924/19 PPU) et iraniens (affaire C-925/19 PPU), arrivés en Hongrie par la Serbie, ont introduit des demandes d'asile depuis la zone de transit de Röszke, située à la frontière serbo-hongroise. En application du droit hongrois, ces demandes ont été rejetées comme irrecevables et des décisions de retour vers la Serbie ont été adoptées. Toutefois, la Serbie a refusé la réadmission des intéressés sur son territoire, au motif que les conditions prévues par l'accord de réadmission conclu avec l'Union⁴ n'étaient pas réunies. À la suite de cette décision, les autorités hongroises n'ont pas procédé à l'examen au fond des demandes précitées mais ont modifié le pays de destination mentionné dans les décisions de retour initiales, en le remplaçant par le pays d'origine des intéressés. Ces derniers ont alors formé opposition contre les décisions modificatives; elle a été rejetée. Bien qu'un tel recours ne soit pas prévu en droit hongrois, les intéressés ont saisi une juridiction hongroise en vue de faire annuler les décisions rejetant leur opposition à l'encontre de ces décisions modificatives et d'enjoindre à l'autorité chargée de l'asile de mener une nouvelle procédure d'asile. Ils ont également introduit des recours en carence liés à leur placement et leur maintien dans la zone de transit de Röszke. En effet, ils ont d'abord été tenus de séjourner dans le secteur réservé aux demandeurs d'asile, avant qu'il ne leur soit imposé, quelques mois plus tard, de séjourner dans le secteur réservé aux ressortissants de pays tiers dont la demande d'asile a été rejetée, secteur où ils se trouvent actuellement.

En premier lieu, la Cour a examiné la situation des intéressés dans la zone de transit de Röszke, au regard des règles encadrant tant la rétention des demandeurs de protection internationale (directives « procédures » et « accueil ») que celle des ressortissants de pays tiers en situation

¹ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2008, L 348, p. 98).

² 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 (JO 2013, L 180, p. 60).

³ 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 (JO 2013, L 180, p. 96).

⁴ Accord entre la Communauté européenne et la République de Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, annexé à la décision du Conseil, du 8 novembre 2007 (JO 2007, L 334, p. 45).

irrégulière (directive « retour »). À cet égard, la Cour a d'abord jugé que **le placement des intéressés dans cette zone de transit devait être considéré comme une mesure de rétention**. Pour parvenir à cette conclusion, elle a précisé que la notion de « rétention », qui revêt la même signification dans le contexte des différentes directives précitées, vise une mesure coercitive qui suppose une privation, et non une simple restriction, de la liberté de mouvement de l'intéressé et l'isole du reste de la population, en lui imposant de demeurer en permanence dans un périmètre restreint et clos. Or, pour la Cour, **les conditions prévalant dans la zone de transit de Rözske s'apparentent à une privation de liberté, notamment parce que les intéressés ne peuvent pas, légalement, quitter cette zone volontairement en quelque direction que ce soit**. En particulier, **ils ne peuvent pas la quitter vers la Serbie dans la mesure où une telle tentative, d'une part, serait considérée comme illégale par les autorités serbes et, de ce fait, les exposerait à des sanctions et, d'autre part, risquerait de leur faire perdre toute chance d'obtenir le statut de réfugié en Hongrie**.

La Cour a ensuite examiné la conformité de cette rétention aux exigences imposées par le droit de l'Union. En ce qui concerne les exigences liées au placement en rétention, la Cour a jugé que, en vertu, respectivement, de l'article 8 de la directive « accueil » et de l'article 15 de la directive « retour », **ni un demandeur de protection internationale ni un ressortissant de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour ne peuvent être placés en rétention au seul motif qu'ils ne peuvent pas subvenir à ses besoins**. Elle a ajouté que les articles 8 et 9 de la directive « accueil » et l'article 15 de la directive « retour » **s'opposent, respectivement, à ce qu'un demandeur de protection internationale ou un ressortissant de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour soit placé en rétention sans l'adoption préalable d'une décision motivée ordonnant ce placement et sans qu'aient été examinées la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure**.

La Cour a également apporté des précisions sur les exigences liées au maintien en rétention et, plus précisément, à la durée de celle-ci. S'agissant des demandeurs de protection internationale, elle a jugé que l'article 9 de la directive « accueil » n'impose pas que les États membres fixent une durée maximale au maintien en rétention. Toutefois, leur droit national doit garantir que la rétention ne dure que tant que le motif qui la justifie demeure d'application et que les procédures administratives liées à ce motif soient exécutées avec diligence. En revanche, s'agissant des ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour, il ressort de l'article 15 de la directive « retour » que leur rétention, même lorsqu'elle est prolongée, ne peut excéder dix-huit mois et ne peut être maintenue que tant que le dispositif d'éloignement est en cours et est exécuté avec toute la diligence requise.

Par ailleurs, s'agissant de la rétention des demandeurs de protection internationale dans le cadre particulier d'une zone de transit, il est également nécessaire de tenir compte de l'article 43 de la directive « procédures ». Il découle de cette disposition que les États membres peuvent imposer aux demandeurs de protection internationale de demeurer à leurs frontières ou dans l'une de leurs zones de transit afin notamment d'examiner, avant de statuer sur le droit d'entrée de ces demandeurs sur leur territoire, si la demande de ces derniers n'est pas irrecevable. Une décision doit néanmoins être adoptée dans un délai de quatre semaines, sans quoi l'État membre concerné doit accorder au demandeur le droit d'entrer sur son territoire et traiter sa demande selon la procédure de droit commun. Dès lors, si les États membres peuvent, dans le cadre d'une procédure visée à l'article 43, placer en rétention les demandeurs de protection internationale se présentant à leurs frontières, **cette rétention ne peut, en aucune circonstance, excéder quatre semaines à compter de la date d'introduction de la demande**.

Enfin, la Cour a jugé que **la légalité d'une mesure de rétention**, telle que la rétention d'une personne dans une zone de transit, **devait pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel**, en application, respectivement, de l'article 9 de la directive « accueil » et de l'article 15 de la directive « retour ». Dès lors, en l'absence de dispositions nationales prévoyant un tel contrôle, le principe de primauté du droit de l'Union et le droit à une protection juridictionnelle effective imposent à la juridiction nationale saisie de se déclarer compétente pour se prononcer à ce sujet. De plus, si, à l'issue de son contrôle, la juridiction nationale estime que la mesure de rétention en cause est contraire au droit de l'Union, **elle doit pouvoir substituer sa décision à celle de l'autorité**

administrative l'ayant ordonnée et prononcer la libération immédiate des personnes concernées, ou éventuellement une mesure alternative à la rétention.

Par ailleurs, le demandeur de protection internationale dont la rétention, jugée illégale, a pris fin doit pouvoir se prévaloir des conditions matérielles d'accueil auxquelles il a droit pendant l'examen de sa demande. En particulier, il ressort de l'article 17 de la directive « accueil » que, s'il ne dispose pas de moyens de subsistance, il a le droit d'obtenir soit une allocation financière lui permettant de se loger, soit un hébergement en nature. Dans cette optique, l'article 26 de la directive « accueil » impose qu'un tel demandeur puisse saisir une juridiction d'un recours visant à lui garantir ce droit à l'hébergement, cette dernière disposant de la possibilité d'accorder des mesures provisoires dans l'attente de sa décision définitive. Si aucune autre juridiction n'est compétente en vertu du droit national, le principe de primauté du droit de l'Union et le droit à une protection juridictionnelle effective imposent, ici encore, à la juridiction saisie de se déclarer compétente pour connaître du recours visant à garantir ce droit à l'hébergement.

En deuxième lieu, la Cour s'est prononcée sur la compétence de la juridiction nationale pour connaître du recours en annulation des intéressés contre les décisions rejetant leur opposition à la modification du pays de retour. À cet égard, la Cour a indiqué qu'une décision modifiant le pays de destination mentionné dans la décision de retour initiale est à ce point substantielle qu'elle doit être considérée comme une nouvelle décision de retour. En vertu de l'article 13 de la directive « retour », les destinataires d'une telle décision doivent alors disposer d'une voie de recours effective à son encontre, qui doit également être conforme au droit à une protection juridictionnelle effective garanti par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). Dans cette perspective, la Cour a rappelé que, si les États membres peuvent prévoir que les décisions de retour sont contestées devant des autorités autres que judiciaires, le destinataire d'une décision de retour adoptée par une autorité administrative doit toutefois, à un certain stade de la procédure, pouvoir en contester la régularité devant au moins une instance juridictionnelle. En l'espèce, la Cour a relevé que les intéressés ne pouvaient contester les décisions prises par l'autorité de police migratoire et modifiant leur pays de retour qu'en formant une opposition devant l'autorité chargée de l'asile et qu'aucun contrôle juridictionnel ultérieur n'était garanti. Or, cette dernière autorité, qui est placée sous l'autorité du ministre chargé de la police, relève du pouvoir exécutif, si bien qu'elle ne remplit pas la condition d'indépendance exigée d'une juridiction au sens de l'article 47 de la Charte. Dans de telles circonstances, le principe de primauté du droit de l'Union, ainsi que le droit à une protection juridictionnelle effective, imposent à la juridiction nationale saisie de se déclarer compétente pour connaître du recours visant à contester une décision de retour portant modification du pays de destination initial, en laissant, au besoin, inappliquée toute disposition nationale qui le lui interdirait.

En troisième lieu, la Cour a examiné le motif d'irrecevabilité prévu par la réglementation hongroise et ayant justifié le rejet des demandes d'asile. Cette réglementation permet un tel rejet lorsque le demandeur est arrivé en Hongrie par un pays qualifié de « pays de transit sûr » dans lequel il n'est pas exposé à des persécutions ou à un risque d'atteintes graves, ou dans lequel est assuré un degré de protection adéquat. En rappelant sa jurisprudence récente⁵, la Cour a affirmé qu'un tel motif est contraire à l'article 33 de la directive « procédures », avant d'en préciser les conséquences sur la procédure d'asile, dans la mesure où le rejet des demandes d'asile des intéressés, fondé sur ce motif illégal, a déjà été confirmé par une décision juridictionnelle définitive. Selon la Cour, dans un tel cas, il ressort de la directive « procédures », combinée notamment avec l'article 18 de la Charte, qui garantit le droit d'asile, que l'autorité ayant rejeté les demandes d'asile n'est pas tenue de les réexaminer d'office. Toutefois, les intéressés peuvent toujours déposer une nouvelle demande, qui sera qualifiée de « demande ultérieure », au sens de la directive « procédures ». À cet égard, si l'article 33 de cette directive prévoit qu'une demande ultérieure ne faisant état d'aucun élément ou fait nouveau peut être considérée comme irrecevable, l'existence d'un arrêt de la Cour constatant qu'un motif d'irrecevabilité prévu par une réglementation nationale est contraire au droit de l'Union doit être considérée comme un élément nouveau. En outre, de manière plus générale, la Cour a jugé que le motif d'irrecevabilité prévu à l'article 33 de cette directive n'est pas applicable lorsque l'autorité chargée de l'asile constate que le rejet définitif de la

⁵ Arrêt du 19 mars 2020, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba)*, [C-564/18](#).

première demande d'asile est intervenu en contrariété avec le droit de l'Union. Ce constat s'impose nécessairement lorsque cette contrariété découle, comme en l'occurrence, d'un arrêt de la Cour ou encore lorsqu'elle a été constatée, à titre incident, par une juridiction nationale.

RAPPEL: Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse: Antoine Briand ☎ (+352) 4303.3205

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106