Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

10 décembre 2013 *

«Renvoi préjudiciel — Système européen commun d'asile — Règlement (CE) nº 343/2003 — Détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile — Contrôle du respect des critères de responsabilité pour l'examen de la demande d'asile — Étendue du contrôle juridictionnel»

Dans l'affaire C-394/12,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Asylgerichtshof (Autriche), par décision du 21 août 2012, parvenue à la Cour le 27 août 2012, dans la procédure

Shamso Abdullahi

contre

Bundesasylamt,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, M. A. Tizzano, M^me^ R. Silva de Lapuerta, MM. T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund et J. L. da Cruz Vilaça, présidents de chambre, MM. A. Rosas (rapporteur), G. Arestis, J. Malenovský, M^me^ A. Prechal, MM. E. Jarašiūnas et C. Vajda, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 mai 2013,

considérant les observations présentées:

— pour M^me^ Abdullahi, par M^es^ E. Daigneault et R. Seidler, Rechtsanwälte,

— pour le gouvernement autrichien, par M^me^ C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement hellénique, par M^mes^ G. Papagianni, L. Kotroni et M. Michelogiannaki, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement français, par M. S. Menez, en qualité d'agent,

* Langue de procédure: l'allemand.

— pour le gouvernement italien, par M^me^ G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. G. Palatiello, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement hongrois, par MM. M. Fehér et G. Koós ainsi que par M^me^ K. Szíjjártó, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ J. Beeko, en qualité d'agent, assistée de M^e^ S. Lee, barrister,

— pour le gouvernement suisse, par M. D. Klingele, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par M. W. Bogensberger et M^me^ M. Condou-Durande, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 juillet 2013,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 10, 16, 18 et 19 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 L 50, p. 1).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M^me^ Abdullahi, ressortissante somalienne, au Bundesasylamt (Office fédéral en matière d'asile), au sujet de la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile présentée par celle-ci auprès de cet Office.

Le cadre juridique

La convention de Genève

3 La convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies,* vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954), ci-après la «convention de Genève»], est entrée en vigueur le 22 avril 1954. Elle a été complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967 (ci-après le «protocole de 1967»), entré en vigueur le 4 octobre 1967.

4 Tous les États membres sont parties contractantes à la convention de Genève et au protocole de 1967, de même que la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse. L'Union européenne n'est partie contractante ni à la convention de Genève ni au protocole de 1967, mais les articles 78 TFUE et 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte») prévoient que le droit d'asile est garanti, notamment, dans le respect de cette convention et de ce protocole.

Le droit de l'Union

5 En vue de réaliser l'objectif, fixé par le Conseil européen de Strasbourg des 8 et 9 décembre 1989, d'une harmonisation de leurs politiques d'asile, les États membres ont signé à Dublin, le 15 juin 1990, la convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes (JO 1997, C 254, p. 1, ci-après

la «convention de Dublin»). Cette convention est entrée en vigueur le 1er septembre 1997 pour les douze signataires initiaux, le 1er octobre 1997 pour la République d'Autriche ainsi que pour le Royaume de Suède, et le 1er janvier 1998 pour la République de Finlande.

6 Les conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 prévoyaient, notamment, la mise en place d'un régime d'asile européen commun.

7 Le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 a introduit l'article 63 dans le traité CE, qui donnait compétence à la Communauté européenne pour adopter les mesures recommandées par le Conseil européen de Tampere. L'adoption de cette disposition a permis, notamment, de remplacer, entre les États membres à l'exception du Royaume de Danemark, la convention de Dublin par le règlement nº 343/2003, qui est entré en vigueur le 17 mars 2003.

8 C'est également sur ce fondement juridique qu'ont été adoptées diverses directives, parmi lesquelles:

— 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, et rectificatif JO 2005, L 204, p. 24), cette directive a été remplacée par 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 L 337, p. 9), et

— la directive 2005/85/CE du Conseil, du 1er 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), cette directive a été remplacée par 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 (JO L 180, p. 60).

Le règlement nº 343/2003

9 Les considérants 3 et 4 du règlement nº 343/2003 sont rédigés comme suit:

«(3) Les conclusions de Tampere ont également précisé qu'un tel régime devrait comporter à court terme une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.

(4) Une telle méthode devrait être fondée sur des critères objectifs et équitables tant pour les États membres que pour les personnes concernées. Elle devrait, en particulier, permettre une détermination rapide de l'État membre responsable afin de garantir un accès effectif aux procédures de détermination de la qualité de réfugié et ne pas compromettre l'objectif de célérité dans le traitement des demandes d'asile.»

10 Conformément à son article 1er, le règlement nº 343/2003 établit les critères et les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

11 L'article 3, paragraphe 1, de ce règlement prévoit:

«Les États membres examinent toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un pays tiers à l'un quelconque d'entre eux, que ce soit à la frontière ou sur le territoire de l'État membre concerné. La demande d'asile est examinée par un seul État membre, qui est celui que les critères énoncés au chapitre III désignent comme responsable.»

12 Afin de permettre de déterminer l'«État membre responsable» au sens de l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 343/2003, les articles 6 à 14 de ce règlement, figurant sous le chapitre III de celui-ci, intitulé «Hiérarchie des critères», édictent un ensemble de critères objectifs et hiérarchisés en rapport avec les mineurs non accompagnés, l'unité des familles, la délivrance d'un permis de séjour ou d'un visa, l'entrée ou le séjour illicite dans un État membre, l'entrée régulière dans un État membre et les demandes formulées dans la zone de transit international d'un aéroport.

13 L'article 10 de ce règlement est libellé comme suit:

«1. Lorsqu'il est établi, sur la base de preuves ou d'indices tels qu'ils figurent dans les deux listes mentionnées à l'article 18, paragraphe 3, notamment des données visées au chapitre III du règlement (CE) nº 2725/2000 [du Conseil, du 11 décembre 2000, concernant la création du système 'Eurodac' pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin (JO L 316, p. 1)], que le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, maritime ou aérienne, la frontière d'un État membre dans lequel il est entré en venant d'un État tiers, cet État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile. Cette responsabilité prend fin douze mois après la date du franchissement irrégulier de la frontière.

2. Lorsqu'un État membre ne peut, ou ne peut plus, être tenu pour responsable conformément au paragraphe 1 et qu'il est établi, sur la base de preuves ou d'indices tels qu'ils figurent dans les deux listes mentionnées à l'article 18, paragraphe 3, que le demandeur d'asile qui est entré irrégulièrement sur les territoires des États membres ou dont les circonstances de l'entrée sur ce territoire ne peuvent être établies a séjourné dans un État membre pendant une période continue d'au moins cinq mois avant l'introduction de sa demande, cet État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile.

Si le demandeur d'asile a séjourné dans plusieurs États membres pendant des périodes d'au moins cinq mois, l'État membre du dernier séjour est responsable de l'examen de la demande.»

14 L'article 13 dudit règlement prévoit que, si aucun État membre ne peut être désigné en suivant la hiérarchie des critères énumérés dans ce même règlement, c'est, par défaut, le premier État membre auprès duquel la demande a été présentée qui est responsable de l'examen de la demande d'asile.

15 Aux termes de l'article 16 du règlement nº 343/2003:

«1. L'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile en vertu du présent règlement est tenu de:

a) prendre en charge, dans les conditions prévues aux articles 17 à 19, le demandeur d'asile qui a introduit une demande dans un autre État membre;

b) mener à terme l'examen de la demande d'asile;

[...]

2. Si un État membre délivre au demandeur d'asile un titre de séjour, les obligations prévues au paragraphe 1 lui sont transférées.

3. Les obligations prévues au paragraphe 1 cessent si le ressortissant d'un pays tiers a quitté le territoire des États membres pendant une durée d'au moins trois mois, à moins qu'il ne soit titulaire d'un titre de séjour en cours de validité délivré par l'État membre responsable.

[...]»

16 Conformément à l'article 17 de ce règlement, l'État membre auprès duquel une demande d'asile a été introduite et qui estime qu'un autre État membre est responsable de l'examen de cette demande peut requérir cet autre État aux fins de prise en charge dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans un délai de trois mois après l'introduction de la demande d'asile.

17 L'article 18 dudit règlement est rédigé comme suit:

«1. L'État membre requis procède aux vérifications nécessaires et doit statuer sur la requête aux fins de prise en charge d'un demandeur dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande.

2. Dans le cadre de la procédure de détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile prévue dans le présent règlement, des éléments de preuve et des indices sont utilisés.

3. Conformément à la procédure visée à l'article 27, paragraphe 2, deux listes sont établies et revues périodiquement, indiquant les éléments de preuve et les indices conformément aux critères figurant ci-après.

a) Éléments de preuve

i) Il s'agit de la preuve formelle qui détermine la responsabilité en vertu du règlement, aussi longtemps qu'elle n'est pas réfutée par une preuve contraire.

ii) Les États membres fournissent au comité prévu à l'article 27 des modèles des différents types de documents administratifs, conformément à la typologie fixée dans la liste des preuves formelles.

b) Indices

i) Il s'agit d'éléments indicatifs qui, tout en étant réfutables, peuvent être suffisants, dans certains cas, en fonction de la force probante qui leur est attribuée.

ii) Leur force probante, pour ce qui est de la responsabilité de l'examen de la demande d'asile, est traitée au cas par cas.

4. L'exigence de la preuve ne devrait pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour la bonne application du présent règlement.

5. À défaut de preuve formelle, l'État membre requis admet sa responsabilité si les indices sont cohérents, vérifiables et suffisamment détaillés pour établir la responsabilité.

[...]

7. L'absence de réponse à l'expiration du délai de deux mois mentionné au paragraphe 1 et du délai d'un mois prévu au paragraphe 6 équivaut à l'acceptation de la requête et entraîne l'obligation de prendre en charge la personne concernée, y compris une bonne organisation de son arrivée.»

18 L'article 19, paragraphes 1 à 4, du règlement nº 343/2003 est rédigé comme suit:

«1. Lorsque l'État membre requis accepte la prise en charge d'un demandeur, l'État membre dans lequel la demande d'asile a été introduite notifie au demandeur la décision de ne pas examiner la demande, ainsi que l'obligation de le transférer vers l'État membre responsable.

2. La décision visée au paragraphe 1 est motivée. Elle est assortie des indications de délai relatives à la mise en œuvre du transfert et comporte, si nécessaire, les informations relatives au lieu et à la date auxquels le demandeur doit se présenter s'il se rend par ses propres moyens dans l'État membre responsable. Cette décision est susceptible d'un recours ou d'une révision. Ce recours ou cette révision n'a pas d'effet suspensif sur l'exécution du transfert, sauf lorsque les tribunaux ou les instances compétentes le décident, au cas par cas, si la législation nationale le permet.

3. Le transfert du demandeur de l'État membre auprès duquel la demande d'asile a été introduite vers l'État membre responsable s'effectue conformément au droit national du premier État membre, après concertation entre les États membres concernés, dès qu'il est matériellement possible et, au plus tard, dans un délai de six mois à compter de l'acceptation de la demande de prise en charge ou de la décision sur le recours ou la révision en cas d'effet suspensif.

[...]

4. Si le transfert n'est pas exécuté dans le délai de six mois, la responsabilité incombe à l'État membre auprès duquel la demande d'asile a été introduite. Ce délai peut être porté à un an au maximum s'il n'a pas pu être procédé au transfert en raison d'un emprisonnement du demandeur d'asile ou à dix-huit mois au maximum si le demandeur d'asile prend la fuite.»

19 Le règlement nº 343/2003 a été abrogé et remplacé par le règlement (UE) nº 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 de pays tiers ou un apatride (refonte) (JO L 180, p. 31).

Le règlement (CE) nº 1560/2003

20 L'article 3 du règlement (CE) nº 1560/2003 de la Commission, du 2 septembre 2003, portant modalités d'application du règlement nº 343/2003 (JO L 222, p. 3), intitulé «Traitement d'une requête aux fins de prise en charge», est rédigé comme suit:

«1. Les arguments de droit et de fait exposés dans la requête sont examinés au regard des dispositions du règlement (CE) nº 343/2003 et des listes des éléments de preuve et des indices figurant à l'annexe II du présent règlement.

2. Quels que soient les critères et dispositions du règlement (CE) nº 343/2003 invoqués dans la requête, l'État membre requis vérifie, dans les délais fixés à l'article 18, paragraphes 1 et 6, dudit règlement, de manière exhaustive et objective, et en tenant compte de toutes les informations qui lui sont directement ou indirectement disponibles, si sa responsabilité pour l'examen de la demande d'asile est établie. Si les vérifications de l'État requis font apparaître que sa responsabilité est engagée sur la base d'au moins un des critères du règlement (CE) nº 343/2003, cet État membre est tenu de reconnaître sa responsabilité.»

21 L'article 4 du règlement nº 1560/2003, intitulé «Traitement d'une requête aux fins de reprise en charge», dispose:

«Lorsqu'une requête aux fins de reprise en charge est fondée sur des données fournies par l'unité centrale d'Eurodac et vérifiées par l'État membre requérant conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement (CE) nº 2725/2000, l'État membre requis reconnaît sa responsabilité, à moins que les vérifications auxquelles il procède ne fassent apparaître que sa responsabilité a cessé en vertu des dispositions de l'article 4, paragraphe 5, deuxième alinéa, ou de l'article 16, paragraphes 2, 3 ou 4, du règlement (CE) nº 343/2003. La cessation de la responsabilité en vertu de ces dispositions ne peut être invoquée que sur la base d'éléments de preuve matériels ou de déclarations circonstanciées et vérifiables du demandeur d'asile.»

22 L'article 5 de ce règlement, intitulé «Réponse négative», prévoit:

«1. Lorsque, après vérification, l'État membre requis estime que les éléments soumis ne permettent pas de conclure à sa responsabilité, la réponse négative qu'il envoie à l'État membre requérant est pleinement motivée et explique en détail les raisons du refus.

2. Lorsque l'État membre requérant estime que le refus qui lui est opposé repose sur une erreur d'appréciation ou lorsqu'il dispose d'éléments complémentaires à faire valoir, il lui est possible de solliciter un réexamen de sa requête. Cette faculté doit être exercée dans les trois semaines qui suivent la réception de la réponse négative. L'État membre requis s'efforce de répondre dans les deux semaines. En tout état de cause, cette procédure additionnelle ne rouvre pas les délais prévus à l'article 18, paragraphes 1 et 6, et à l'article 20, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) nº 343/2003.»

23 L'article 14 dudit règlement, intitulé «Conciliation», est rédigé en ces termes:

«1. Lorsque des États membres sont en désaccord persistant, soit sur la nécessité de procéder à un transfert ou à un rapprochement au titre de l'article 15 du règlement (CE) nº 343/2003, soit sur l'État membre dans lequel il convient de rapprocher les personnes concernées, ils peuvent recourir à la procédure de conciliation prévue au paragraphe 2 du présent article.

2. La procédure de conciliation est déclenchée par demande de l'un des États membres en désaccord adressée au président du comité institué par l'article 27 du règlement (CE) nº 343/2003. En acceptant d'avoir recours à la procédure de conciliation, les États membres concernés s'engagent à tenir le plus grand compte de la solution qui sera proposée.

Le président du comité désigne trois membres du comité représentant trois États membres non impliqués dans l'affaire. Ceux-ci reçoivent, par écrit ou oralement, les arguments des parties et, après délibération, proposent dans un délai d'un mois une solution, le cas échéant à l'issue d'un vote.

Le président du comité, ou son suppléant, préside aux délibérations. Il peut exprimer son point de vue mais il ne prend pas part au vote.

Qu'elle soit adoptée ou rejetée par les parties, la solution proposée est finale et ne peut faire l'objet d'aucune révision.»

24 Cet article 14 a été abrogé par le règlement nº 604/2013, mais son contenu est repris à l'article 37 de celui-ci.

La directive 2005/85

25 Le considérant 29 de la directive 2005/85 prévoit:

«La présente directive ne s'applique pas aux procédures régies par le [règlement nº 343/2003].»

Le droit autrichien

26 La loi fédérale relative à l'asile (loi de 2005 relative à l'asile) [Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005), BGBl. I, 100/2005] prévoit à son article 18, paragraphe 1:

«Le Bundesasylamt et l'Asylgerichtshof [(Tribunal en matière d'asile)] doivent d'office veiller, à tous les stades de la procédure, à ce que les indications utiles aux fins de la décision soient données ou que les indications lacunaires sur les circonstances invoquées à l'appui de la demande soient complétées, les documents de preuve de ces indications dénommés ou les preuves produites complétées et, généralement, que soient fournis tous les renseignements qui paraissent nécessaires pour étayer la demande. Si nécessaire, les moyens de preuve sont requis d'office.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

27 M[me] Abdullahi est une ressortissante somalienne de 22 ans. Elle est entrée en Syrie, par avion, au mois d'avril 2011, et a ensuite transité par la Turquie au mois de juillet de la même année avant de pénétrer illégalement en Grèce par bateau. M[me] Abdullahi n'a pas introduit de demande d'asile auprès du gouvernement grec. Avec l'aide de passeurs, elle a rejoint l'Autriche, en compagnie d'autres personnes, en passant par l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et la Hongrie. Les frontières de l'ensemble de ces pays ont été franchies illégalement. M[me] Abdullahi a été arrêtée en Autriche, près de la frontière hongroise, par des fonctionnaires de la police autrichienne qui ont établi l'itinéraire emprunté par M[me] Abdullahi en interrogeant également d'autres participants à ce périple.

28 En Autriche, M[me] Abdullahi a introduit, le 29 août 2011, auprès de l'administration compétente, le Bundesasylamt, une demande de protection internationale. Le 7 septembre 2011, le Bundesasylamt a adressé, conformément à l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 343/2003, une demande de prise en charge à la Hongrie, que celle-ci a acceptée par lettre du 29 septembre 2011. La Hongrie a motivé cette décision en indiquant que, selon les informations fournies par M[me] Abdullahi, telles qu'elles lui avaient été transmises par la République autrichienne, et les informations générales disponibles concernant les itinéraires suivis par les migrants illégaux, il y avait suffisamment d'éléments de preuve que l'intéressée était entrée illégalement en Hongrie en venant de Serbie et qu'elle s'était ensuite rendue directement en Autriche.

29 Par décision du 30 septembre 2011, le Bundesasylamt a rejeté comme irrecevable la demande d'asile de M[me] Abdullahi en Autriche et a décidé son transfert vers la Hongrie.

30 M[me] Abdullahi a introduit un recours contre cette décision, auquel l'Asylgerichtshof a fait droit par un arrêt du 5 décembre 2011 en raison de vices de procédure. Le recours aurait en effet comporté des critiques sur la situation en matière d'asile en Hongrie au regard de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la «CEDH»), interdisant la torture ainsi que les traitements inhumains et dégradants, et le Bundesasylamt aurait apprécié le contexte prévalant en Hongrie sur la base de sources obsolètes.

31 À la suite de cette décision de l'Asylgerichtshof, le Bundesasylamt a poursuivi la procédure administrative et, par décision du 26 janvier 2012, a rejeté une nouvelle fois la demande d'asile comme irrecevable et a en même temps décidé le transfert de M^me^ Abdullahi vers la Hongrie. À l'appui de sa décision, le Bundesasylamt, ayant procédé à une actualisation des données dont il pouvait disposer concernant la Hongrie, a notamment considéré qu'un transfert de M^me^ Abdullahi vers cet État n'affecterait pas les droits qu'elle tire de l'article 3 de la CEDH.

32 Cette décision a fait l'objet d'un nouveau recours, introduit le 13 février 2012 devant l'Asylgerichtshof, aux termes duquel M^me^ Abdullahi a fait valoir pour la première fois que l'État membre responsable de sa demande d'asile n'était pas la Hongrie, mais la République hellénique. Toutefois, elle soutenait que ce dernier État membre ne respectait pas, à certains égards, les droits de l'homme, de sorte qu'il incombait aux autorités autrichiennes de mener à bien l'examen de sa demande d'asile.

33 Ces autorités n'ont ni entamé de procédure de consultation avec la République hellénique ni introduit de demande de prise en charge auprès de ce même État membre.

34 L'Asylgerichtshof a déclaré non fondé ce recours de M^me^ Abdullahi par un arrêt du 14 février 2012, jugeant que, conformément à l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 343/2003, la Hongrie était l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile.

35 M^me^ Abdullahi a saisi le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) réitérant, en substance, l'argument selon lequel l'État membre responsable pour l'examen de la demande n'était pas la Hongrie mais la République hellénique. Par un arrêt du 27 juin 2012 (U 350/12-12), le Verfassungsgerichtshof a annulé ledit arrêt de l'Asylgerichtshof du 14 février 2012. Cette décision a été motivée par référence à un autre arrêt, rendu le même jour dans le cadre d'une affaire présentant des faits similaires (arrêt U 330/12-12). Dans ce dernier arrêt, le Verfassungsgerichtshof a qualifié de «douteuse» la thèse sur la base de laquelle l'Asylgerichtshof avait fondé sa décision de confirmer le transfert de M^me^ Abdullahi vers la Hongrie, à savoir qu'une responsabilité fondée sur l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 343/2003 (celle de la République hellénique) disparaît dès lors qu'une personne a séjourné dans un pays tiers, même pour une brève période (en l'espèce, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie). Selon le Verfassungsgerichtshof, bien que l'Asylgerichtshof ait justifié sa décision au regard de la doctrine allemande et de la doctrine autrichienne concernant le règlement n° 343/2003 pour juger que la Hongrie était l'État membre responsable, certains auteurs autrichiens soutiendraient également la thèse contraire. Le fait que M^me^ Abdullahi ait poursuivi son itinéraire vers un pays tiers n'aurait éteint l'obligation de prise en charge par la République hellénique conformément à l'article 16, paragraphe 3, du règlement n° 343/2003 que si la personne concernée avait quitté le territoire des États membres pour une période d'au moins trois mois. Par ailleurs, la référence à l'arrêt de la Cour du 21 décembre 2011, N. S. e.a. (C-411/10 et C-493/10, Rec. p. I-13905), ne serait pas pertinente, dans la mesure où la situation de fait afférente à cet arrêt ne serait pas comparable à celle en cause au principal.

36 Considérant que la question aurait dû faire l'objet d'un renvoi préjudiciel à la Cour, le Verfassungsgerichtshof a annulé l'arrêt de l'Asylgerichtshof au motif que cette juridiction a violé le droit de M^me^ Abdullahi à une procédure devant le juge que la loi lui assigne (principe dit «du juge légal»).

37 Cet arrêt du Verfassungsgerichtshof du 27 juin 2012 a été notifié à l'Asylgerichtshof le 10 juillet 2012. La procédure est, depuis lors, pendante devant l'Asylgerichtshof.

38 Le Verfassungsgerichtshof ayant mis en doute l'importance accordée à l'acceptation de sa responsabilité par un État membre, la juridiction de renvoi s'interroge, en premier lieu, à ce sujet. Elle remarque qu'un contrôle de la responsabilité de l'État membre imposerait une obligation d'examen très large, incompatible avec la rapidité exigée pour déterminer l'État membre compétent. Par ailleurs, si le règlement n° 343/2003 prévoit le droit, pour le demandeur d'asile, de contester son transfert, ce

règlement ne fonderait pas de droit à une procédure d'asile dans un État membre donné, au choix du demandeur. Selon le régime mis en place par ledit règlement, seuls les États membres auraient, entre eux, des droits subjectifs – susceptibles de faire l'objet d'un recours – en ce qui concerne le respect des critères de responsabilité. L'Asylgerichtshof souligne également le fait qu'une décision d'une juridiction nationale indiquant un autre État compétent pourrait s'avérer en pratique ne plus pouvoir être mise en œuvre à l'égard de cet État membre en raison des délais fixés par le même règlement.

39 En deuxième lieu, l'Asylgerichtshof s'interroge quant à la responsabilité éventuelle de la République hellénique s'il devait ne pas être tenu compte de l'acceptation de la Hongrie. Se référant aux points 44 et 45 de l'arrêt du 3 mai 2012, Kastrati (C-620/10), la juridiction de renvoi en déduit que l'article 16, paragraphe 3, du règlement nº 343/2003, selon lequel les obligations de l'État membre responsable cessent lorsque le demandeur d'asile a quitté le territoire des États membres pendant une durée d'au moins trois mois, n'est pas applicable lorsqu'il n'existe pas encore de demande d'asile. Elle relève en outre que cette disposition figure au rang des dispositions procédurales de ce règlement et non sous le chapitre III dudit règlement, qui établit les critères de compétence matérielle. La juridiction de renvoi remarque également que, de même, le règlement nº 1560/2003 ne mentionne l'article 16, paragraphe 3, du règlement nº 343/2003 qu'à son article 4, relatif à la requête aux fins de reprise en charge, et non à son article 3, qui concerne la requête aux fins de prise en charge. Cette juridiction souligne enfin que le fait de devoir vérifier l'itinéraire suivi par le demandeur d'asile ainsi que ses dates d'entrées et de sorties du territoire de l'Union est susceptible de prendre du temps et de poser de délicates questions de preuves, ce qui serait de nature à prolonger la durée de la procédure ainsi que la phase d'insécurité pour le demandeur d'asile.

40 En troisième et dernier lieu, pour le cas où il devrait être considéré que, dans l'affaire au principal, la République hellénique était l'État compétent, la juridiction de renvoi relève que, si un transfert vers la République hellénique n'est pas possible en raison de défaillances structurelles du régime d'asile dans cet État, cela laisse aux demandeurs d'asile la possibilité de choisir un État membre de destination qui serait matériellement responsable de la mise en œuvre de la procédure d'asile, ce qui serait contraire aux objectifs du règlement nº 343/2003. Elle se demande si, eu égard à ces considérations, la République hellénique pourrait être écartée d'emblée, c'est-à-dire dès le stade de la détermination de l'État membre responsable. Une autre possibilité serait de prendre la Hongrie en considération lors de l'examen des «critères ultérieurs», expression figurant au point 96 de l'arrêt N. S. e.a., précité, et qui soulève des questions.

41 Eu égard à ces éléments, l'Asylgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les dispositions combinées [des articles 19 et 18] du règlement nº 343/2003 doivent-elles être interprétées en ce sens que le fait pour un État membre d'accepter la prise en charge d'un demandeur d'asile fait de lui l'État membre responsable de l'examen de la demande, au sens de la phrase introductive de l'article 16, paragraphe 1, de ce règlement ou l'organe de recours national saisi doit-il, en vertu du droit de l'Union, lorsqu'il parvient, dans le cadre de l'examen d'un recours ou d'une révision introduit en application de l'article 19, paragraphe 2, dudit règlement, indépendamment de cette acceptation, à la conclusion que, conformément au chapitre III du même règlement, c'est un autre État membre qui devrait être l'État membre responsable (même lorsque cet autre État membre n'a pas été requis aux fins d'une prise en charge ou qu'il n'accepte pas une telle prise en charge) constater de manière contraignante dans le cadre de la procédure relative à l'examen du recours ou de la révision en cause que c'est cet autre État membre qui est responsable? Existe-t-il à cet égard des droits subjectifs de tout demandeur d'asile à l'examen de sa demande par un État membre donné responsable conformément aux critères de compétence précités?

2) L'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 343/2003 doit-il être interprété en ce sens que l'État membre dans lequel un demandeur d'asile est entré irrégulièrement pour la première fois ('premier État membre') doit admettre sa responsabilité pour l'examen de la demande d'asile introduite par le ressortissant d'un pays tiers lorsque les faits suivants sont réunis ? Un ressortissant d'un pays tiers entre illégalement dans le premier État membre en cause, venant d'un pays tiers. Il n'introduit pas de demande d'asile dans cet État membre et quitte ensuite le territoire de l'État membre en cause pour se rendre dans un pays tiers. Moins de trois mois plus tard, il entre illégalement sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne en venant d'un pays tiers (deuxième État membre). Il se rend ensuite directement de ce deuxième État membre sur le territoire d'un troisième État membre dans lequel il introduit sa première demande d'asile. Moins de douze mois se sont alors écoulés depuis l'entrée illégale dans le premier État membre.

3) Indépendamment de la réponse à la deuxième question, lorsque l'État membre qualifié dans cette question de 'premier État membre' est un État membre dont le système d'asile présente des défaillance structurelles équivalentes à celles décrites dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme M.S.S. c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2011 (requête nº 30696/09), une autre appréciation de l'État membre normalement compétent au sens du règlement nº 343/2003 s'impose-t-elle, indépendamment de l'arrêt de la Cour [N. S. e.a., précité]? Peut-on notamment considérer qu'un séjour dans un tel État membre n'est d'emblée pas un élément de nature à fonder la responsabilité d'un État membre au sens de l'article 10 du règlement nº 343/2003?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

42 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 343/2003 doit être interprété en ce sens qu'il oblige les États membres de prévoir qu'un demandeur d'asile a le droit de demander, dans le cadre d'un recours contre une décision de transfert au titre de l'article 19, paragraphe 1, de ce règlement, le contrôle de la détermination de l'État membre responsable, en invoquant une application erronée des critères qui figurent au chapitre III dudit règlement.

Observations soumises à la Cour

43 Mme Abdullahi ainsi que la Commission européenne font valoir que l'organe de recours doit contrôler le respect des critères de responsabilité. Elles se réfèrent au considérant 4 du règlement nº 343/2003, selon lequel la méthode de détermination de l'État membre responsable doit être fondée «sur des critères objectifs et équitables tant pour les États membres que pour les personnes concernées».

44 Selon Mme Abdullahi, la fixation, par le règlement nº 343/2003, de critères objectifs de détermination de l'État membre responsable crée des droits subjectifs en faveur des demandeurs d'asile, ces derniers pouvant demander qu'il soit procédé au contrôle de la légalité de l'application de ces critères, y compris des conditions de fait mettant fin à la responsabilité. Cette interprétation répondrait aux exigences de l'article 47 de la Charte. Par ailleurs, le règlement nº 343/2003 ne prévoirait pas qu'un tel contrôle de légalité devrait être restreint, par exemple, en le limitant au contrôle de l'arbitraire.

45 Se référant également à l'article 47 de la Charte, la Commission soutient que le principe de l'effectivité du recours, prévu à l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 343/2003, implique que le demandeur d'asile peut solliciter un contrôle de la légalité de son transfert vers l'État membre requis, ce qui inclut la question de savoir si la hiérarchie des critères ou les délais prévus par le règlement nº 343/2003 ont été respectés. Le demandeur d'asile pourrait également exposer les motifs portant à croire qu'il

pourrait subir un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 4 de la Charte dans l'État où il serait transféré. Si l'organe de recours parvenait à la conclusion que la décision attaquée n'est pas légale, il devrait la modifier ou l'annuler et désigner lui-même l'État membre qu'il considère responsable de l'examen de la demande d'asile. L'État membre dans lequel la demande d'asile a été introduite devrait alors engager une nouvelle fois la procédure prévue aux articles 17 à 19 du règlement nº 343/2003.

46 Les gouvernements hellénique, hongrois, du Royaume-Uni et suisse considèrent en revanche que, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 343/2003, le recours ne peut concerner que la décision de ne pas examiner la demande et l'obligation de transfert. Il ne pourrait être fondé que sur la violation de droits concrets, telles la violation de droits fondamentaux dans l'État membre de transfert ou la protection de l'unité de la famille. Les gouvernements hellénique, hongrois ainsi que du Royaume-Uni soulignent les retards qui résulteraient de recherches relatives à l'État membre responsable ou de consultations d'un autre État membre alors que le règlement nº 343/2003 insiste sur la rapidité du traitement des demandes d'asile. De telles recherches ne se justifieraient pas, dès lors que, par l'acceptation d'un État membre, l'objectif du règlement nº 343/2003 serait atteint, à savoir la détermination d'un État responsable du traitement de la demande d'asile.

Réponse de la Cour

47 La question porte sur l'interprétation du règlement nº 343/2003 et sur les droits que les demandeurs d'asile tirent de ce règlement, qui constitue l'un des éléments du système européen commun d'asile adopté par l'Union européenne.

48 À cet égard, il importe de rappeler que, aux termes de l'article 288, deuxième alinéa, TFUE, le règlement a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Dès lors, en raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources du droit de l'Union, il est apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger (arrêts du 10 octobre 1973, Variola, 34/73, Rec. p. 981, point 8; du 17 septembre 2002, Muñoz et Superior Fruiticola, C-253/00, Rec. p. I-7289, point 27, ainsi que du 14 juillet 2011, Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 et C-27/10, Rec. p. I-6131, point 40).

49 Il convient de vérifier dans quelle mesure les dispositions figurant sous le chapitre III du règlement nº 343/2003 confèrent effectivement aux demandeurs d'asile des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger.

50 Il importe au préalable de relever qu'un seul recours est prévu par le règlement nº 343/2003, aux termes de l'article 19, paragraphe 2, de celui-ci. Cette disposition prévoit la possibilité, pour le demandeur d'asile, d'introduire un recours ou une demande en révision contre la décision de ne pas examiner une demande et de transférer le demandeur vers l'État membre responsable. Par ailleurs, la directive 2005/85, qui décrit notamment, en son chapitre V, les procédures de recours dans le cadre de l'examen des demandes d'asile, indique, à son considérant 29, qu'elle ne s'applique pas aux procédures régies par le règlement nº 343/2003.

51 S'agissant de l'étendue du recours prévu à l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 343/2003, il y a lieu d'interpréter ce règlement non seulement au regard du libellé des dispositions qui le composent, mais également au regard de son économie générale, de ses objectifs et de son contexte, notamment de l'évolution qu'il a connue en lien avec le système dans lequel il s'inscrit.

52 À cet égard, il y a lieu de rappeler, d'une part, que le système européen commun d'asile a été conçu dans un contexte permettant de supposer que l'ensemble des États y participant, qu'ils soient États membres ou États tiers, respectent les droits fondamentaux, en ce compris les droits trouvant leur

fondement dans la convention de Genève et le protocole de 1967, ainsi que dans la CEDH, et que les États membres peuvent s'accorder une confiance mutuelle à cet égard (arrêt N. S. e.a., précité, point 78).

53 C'est précisément en raison de ce principe de confiance mutuelle que le législateur de l'Union a adopté le règlement nº 343/2003 en vue de rationaliser le traitement des demandes d'asile et d'éviter l'engorgement du système par l'obligation, pour les autorités des États, de traiter des demandes multiples introduites par un même demandeur, d'accroître la sécurité juridique en ce qui concerne la détermination de l'État responsable du traitement de la demande d'asile et ainsi d'éviter le «forum shopping», l'ensemble ayant pour objectif principal d'accélérer le traitement des demandes dans l'intérêt tant des demandeurs d'asile que des États participants (arrêt N. S. e.a., précité, point 79).

54 D'autre part, les règles applicables aux demandes d'asile ont été, dans une large mesure, harmonisées au niveau de l'Union, notamment, en dernier lieu, par les directives 2011/95 et 2013/32.

55 Il s'ensuit qu'un demandeur d'asile verra sa demande examinée, dans une large mesure, suivant les mêmes règles, quel que soit l'État membre responsable de l'examen de cette demande en vertu du règlement nº 343/2003.

56 Par ailleurs, certaines dispositions des règlements nºs 343/2003 et 1560/2003 attestent de l'intention du législateur de l'Union d'établir, s'agissant de la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, des règles organisationnelles gouvernant les relations entre les États membres, à l'instar de la convention de Dublin (voir, par analogie, arrêts du 13 juin 2013, Unanimes e.a., C-671/11 à C-676/11, point 28, ainsi que Syndicat OP 84, C-3/12, point 29).

57 Ainsi, l'article 3, paragraphe 2 (clause dite «de souveraineté»), et l'article 15, paragraphe 1 (clause humanitaire), du règlement nº 343/2003 visent à préserver les prérogatives des États membres dans l'exercice du droit d'octroyer l'asile, indépendamment de l'État membre responsable de l'examen d'une demande en application des critères définis par ce règlement. S'agissant de dispositions facultatives, elles accordent un pouvoir d'appréciation étendu aux États membres (voir, en ce sens, arrêts N. S. e.a., précité, point 65, ainsi que du 6 novembre 2012, K, C-245/11, point 27).

58 De même, l'article 23 du règlement nº 343/2003 permet aux États membres d'établir entre eux, sur une base bilatérale, des arrangements administratifs relatifs aux modalités pratiques de mise en œuvre de ce règlement qui peuvent, notamment, porter sur une simplification des procédures et un raccourcissement des délais applicables à la transmission et à l'examen des requêtes de prise en charge ou de reprise en charge de demandeurs d'asile. En outre, l'article 14, paragraphe 1, du règlement nº 1560/2003 – actuellement l'article 37 du règlement nº 604/2013 – prévoit que, dans diverses hypothèses de désaccord quant à l'application du règlement nº 343/2003, les États membres peuvent recourir à une procédure de conciliation à laquelle participent des membres d'un comité représentant trois États membres non impliqués dans l'affaire, mais dans le cadre de laquelle il n'est pas prévu que le demandeur d'asile soit même entendu.

59 Enfin, l'un des principaux objectifs du règlement nº 343/2003 est, ainsi qu'il ressort des considérants 3 et 4 de celui-ci, l'établissement d'une méthode claire et opérationnelle permettant une détermination rapide de l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile afin de garantir un accès effectif aux procédures de détermination de la qualité de réfugié et de ne pas compromettre l'objectif de célérité dans le traitement des demandes.

60 En l'espèce, la décision mise en cause est celle de l'État membre dans lequel la demande d'asile de la requérante au principal a été introduite de ne pas examiner ladite demande et de transférer cette personne vers un autre État membre. Ce deuxième État membre a accepté la prise en charge de la requérante au principal en application du critère figurant à l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 343/2003, à savoir, en tant que l'État membre de la première entrée de la requérante au principal

sur le territoire de l'Union. Dans une telle situation, où l'État membre accepte la prise en charge, et vu les éléments mentionnés aux points 52 et 53 du présent arrêt, le demandeur d'asile ne peut mettre en cause le choix de ce critère qu'en invoquant l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre qui constituent des motifs sérieux et avérés de croire que ce demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, au sens de l'article 4 de la Charte (voir, en ce sens, arrêts N. S. e.a., précité, points 94 et 106, ainsi que du 14 novembre 2013, Puid, C-4/11, point 30).

61 Or, ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour, aucun indice ne permet de considérer que tel est le cas dans le cadre du litige au principal.

62 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 19, paragraphe 2, du règlement nº 343/2003 doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances où un État membre a accepté la prise en charge d'un demandeur d'asile en application du critère figurant à l'article 10, paragraphe 1, dudit règlement, à savoir, en tant que l'État membre de la première entrée du demandeur d'asile sur le territoire de l'Union, ce demandeur ne peut mettre en cause le choix de ce critère qu'en invoquant l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre qui constituent des motifs sérieux et avérés de croire que ledit demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, au sens de l'article 4 de la Charte.

Sur les deuxième et troisième questions

63 Les deux autres questions préjudicielles étant posées dans l'hypothèse où il aurait été dit que le demandeur d'asile était fondé à exiger le contrôle de la détermination de l'État membre responsable de sa demande d'asile, il n'y a pas lieu d'y répondre.

Sur les dépens

64 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 (grande chambre) dit pour droit:

L'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 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, doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances où un État membre a accepté la prise en charge d'un demandeur d'asile en application du critère figurant à l'article 10, paragraphe 1, dudit règlement, à savoir, en tant que l'État membre de la première entrée du demandeur d'asile sur le territoire de l'Union européenne, ce demandeur ne peut mettre en cause le choix de ce critère qu'en invoquant l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre qui constituent des motifs sérieux et avérés de croire que ledit demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, au sens de l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Signatures