Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME LAILA MEDINA
présentées le 6 février 2025 [1]

Affaire C-610/23 [Al Nasiria] [i]

FO
contre
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[demande de décision préjudicielle formée par le Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (tribunal administratif de première instance de Thessalonique, Grèce)]

« Renvoi préjudiciel – Politique d'asile – Protection internationale – Directive 2013/32 – Procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale – Article 46 – Droit à un recours effectif – Examen complet et ex nunc du recours – Décision de rejet du recours sans examen au fond – Défaut de comparution personnelle du requérant lors de l'examen de son recours devant l'organisme compétent »

I. Introduction

1. La présente affaire concerne le droit des demandeurs de protection internationale à un recours effectif contre une décision de rejet de leur demande, consacré par l'article 46 de la directive 2013/32/UE [2]. Plus particulièrement, elle soulève la question de savoir si cette disposition s'oppose à une législation nationale qui établit une présomption d'introduction abusive lorsqu'un demandeur ne comparaît pas en personne devant la juridiction examinant son recours, ce qui conduit au rejet du recours comme manifestement infondé, sans qu'il soit examiné sur le fond.

[1] Langue originale : l'anglais.

[i] Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.

[2] Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60).

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

2. Le chapitre V de la directive 2013/32, intitulé « Procédures de recours », comporte un seul article, à savoir l'article 46. Cet article, intitulé « Droit à un recours effectif », est libellé comme suit :

« 1. Les États membres font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes suivants :

a) une décision concernant leur demande de protection internationale, y compris :

   i) les décisions considérant comme infondée une demande quant au statut de réfugié et/ou au statut conféré par la protection subsidiaire ;

[...]

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

4. Les États membres prévoient des délais raisonnables et énoncent les autres règles nécessaires pour que le demandeur puisse exercer son droit à un recours effectif en application du paragraphe 1. Les délais prévus ne rendent pas cet exercice impossible ou excessivement difficile.

[...]

11. 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. »

B. Le droit hellénique

1. La loi 4375/2016

3. L'article 4, paragraphe 1, du Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis, systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symbouliou « schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostasias (anadiatyposi) » (EE 2013 L 180), diatakseis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diatakseis (loi 4375/2016 relative à l'organisation et au fonctionnement d'un service d'asile, d'une autorité chargée des réfugiés et d'un service d'accueil et

[3] Directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9).

d'identification, portant création d'un secrétariat général d'accueil et harmonisant la législation grecque avec les dispositions de la [directive 2013/32] régissant le travail des bénéficiaires d'une protection internationale et d'autres dispositions) (FEK A' 51/3.4.2016), telle que modifiée par la loi 4399/2016) (ci-après la « loi 4375/2016 »), établit les commissions de recours indépendantes. Ces commissions ont leur siège à Athènes et sont territorialement compétentes pour l'ensemble de la Grèce. Elles sont compétentes pour statuer sur les recours introduits par des demandeurs de protection internationale, afin d'examiner, en droit et sur le fond, les décisions de la Ypiresia Asylou (service d'asile, Grèce)[4] rejetant leur demande en première instance. Une décision ministérielle fixe le nombre de ces commissions.

2. La loi 4636/2019

4. Les directives 2011/95 et 2013/32 ont été transposées en droit grec par le Nomos 4636/2019 Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (loi 4636/2019 sur la protection internationale et autres dispositions) (FEK A' 169/1.11.2019), en vigueur à l'époque des faits du litige au principal.

5. En vertu de l'article 92, paragraphe 1, sous a), de la loi 4636/2019, un demandeur de protection internationale a le droit d'introduire un recours administratif[5] devant les commissions de recours indépendantes contre une décision rejetant en première instance une demande de protection internationale comme infondée.

6. En outre, l'article 97, paragraphe 2, de la loi 4636/2019 prévoit que, au cours de la procédure devant les commissions de recours indépendantes, le demandeur doit comparaître en personne. Les seuls cas dans lesquels le demandeur n'est pas tenu de comparaître en personne sont ceux énumérés à l'article 78, paragraphe 3, de cette loi. Il s'agit de cas dans lesquels le demandeur d'une protection internationale réside dans un centre d'accueil ou d'hébergement ou s'est vu imposer des restrictions à sa liberté de circulation ou une obligation de résider dans un lieu déterminé. Dans de tels cas, le demandeur peut soit se faire représenter par un avocat, soit envoyer une attestation signée par le responsable de la structure d'accueil ou d'hébergement. Si le demandeur de protection internationale ne comparaît pas en personne bien qu'il ait été dûment convoqué ou s'il n'envoie pas l'attestation visée à l'article 78, paragraphe 3, de ladite loi, il est réputé avoir introduit le recours dans le seul but de retarder ou de faire obstacle à l'exécution d'une décision antérieure ou imminente d'expulsion ou d'éloignement. Dans un tel cas, son recours est rejeté comme manifestement infondé.

III. Le litige au principal et les questions préjudicielles

7. Le 28 février 2019, FO, ressortissant d'un pays tiers, a introduit une demande de protection internationale auprès du Perifereiako Grafeio Asylou Samou (bureau régional de l'asile de Samos, Grèce), au motif que sa vie était en danger dans son pays d'origine.

8. Après qu'il a été établi qu'il avait été victime d'une forme grave de violence physique, FO s'est présenté le 24 février 2020 devant le Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (bureau régional de l'asile de Thessalonique, Grèce). Il a indiqué faire l'objet d'une décision tribale ordonnant sa mise à mort et a produit un document à l'appui de ses allégations.

[4] Il résulte de l'article 4, paragraphe 2, de la loi 4375/2016 qu'une décision ministérielle peut établir des commissions de recours indépendantes dans d'autres régions de Grèce et déterminer leur compétence territoriale. Cependant, aucune information tirée du dossier de l'affaire au principal déposé devant la Cour ne suggère qu'une décision ministérielle a été adoptée.

[5] En grec, « endikofanis prosfygi » (*ενδικοφανής προσφυγή*).

9. Par décision du 18 mai 2020, ce bureau régional de l'asile a rejeté la demande de protection internationale de FO au motif que ses allégations n'étaient pas considérées comme fiables. Le document produit n'a pas été admis comme preuve en raison de l'imprécision des affirmations qui y figuraient et de l'impossibilité d'en vérifier l'authenticité.

10. Le 27 août 2021, FO a introduit un recours contre cette décision devant la commission de recours indépendante compétente. Ce même jour, il a été informé que la date d'examen de son recours était fixée au 11 octobre 2021. Il a également été informé que, même s'il n'était pas convoqué à une audience, il serait tenu de comparaître en personne à la date de l'examen de son recours, sauf s'il résidait légalement dans un centre d'accueil et d'identification ou s'il faisait l'objet d'une restriction de circulation ou de séjour dans un lieu situé hors de la région de l'Attique (Grèce).

11. FO n'a pas comparu en personne devant cette commission à la date de l'audience. Par conséquent, après avoir vérifié que le requérant ne résidait pas dans un centre d'accueil et d'identification, n'avait pas fait l'objet d'une restriction de circulation et qu'il n'existait pas de cas de force majeure, ladite commission a rejeté le recours comme manifestement infondé, sur le fondement de l'article 97, paragraphe 2, de la loi 4636/2019, sans l'examiner au fond. En outre, en vertu de l'article 22, paragraphe 4, de la loi 3907/2011 [6], elle a imposé une mesure de retour sans départ volontaire du pays.

12. FO a introduit un recours en annulation devant le Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (tribunal administratif de première instance de Thessalonique, Grèce), juridiction de renvoi dans la présente affaire, contre cette décision de la commission compétente, en faisant valoir que son recours aurait été illégalement rejeté au seul motif qu'il était absent lors de l'audience et sans en examiner suffisamment le bien-fondé, alors même qu'il n'avait pas pu assister à l'audience en raison de difficultés financières l'ayant empêché de se rendre de Thessalonique, où il réside, à Athènes (Grèce).

13. La juridiction de renvoi relève, à titre liminaire, que les commissions de recours indépendantes ont été instituées afin de garantir le droit à un recours effectif comme prévu à l'article 46 de la directive 2013/32 et à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

14. Afin de fournir les garanties procédurales nécessaires, ces commissions, qualifiées d'« organes quasi juridictionnels » dans l'exposé des motifs de la loi 4399/2016, sont composées majoritairement de juges des juridictions administratives ordinaires. Les membres de ces commissions jouissent d'une indépendance personnelle et fonctionnelle dans l'exercice de leurs fonctions.

15. En outre, le principe d'impartialité est garanti, puisque les commissions ont la qualité de tiers par rapport aux parties concernées et ne représentent pas l'administration.

[6] Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2008/115/EK schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrophi ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron kai loipes diatakseis (loi 3907/2011 établissant un service d'asile et de premier accueil, harmonisant la législation grecque avec les dispositions de la 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) et autres dispositions (FEK A' 7/26.1.2011) (ci-après la « loi 3907/2011 »).

16. De plus, les décisions rendues par ces commissions sur des recours administratifs, après un examen approfondi des décisions administratives contestées en droit et au fond, et sur la base d'une motivation complète, spécifique et précise, sont contraignantes pour les parties, dès lors qu'elles ne peuvent être annulées qu'au moyen d'un recours juridictionnel, à savoir un recours en annulation devant une juridiction administrative.

17. Compte tenu de ce qui précède, si les commissions de recours indépendantes ne sont pas des juridictions au sens de la Constitution , il s'agit cependant de commissions qui exercent des prérogatives de nature juridictionnelle, au sens de l'article 89, paragraphe 2, de la Constitution.

18. La juridiction de renvoi relève que la directive 2013/32 ne contient pas de règles spécifiques sur la comparution des demandeurs devant l'organe qui examine le recours effectif auquel se réfère l'article 46 de cette directive, ni sur les conséquences du manquement à une telle obligation procédurale. Il pourrait donc être conclu que l'obligation de comparaître en personne énoncée par le droit national et la disposition prévoyant le rejet du recours comme manifestement infondé en cas de manquement à cette obligation relèvent du principe de l'autonomie procédurale des États membres, sous réserve, toutefois, du respect des principes d'équivalence et d'effectivité.

19. En ce qui concerne le principe d'équivalence, la juridiction de renvoi cherche à savoir si la procédure en cause doit être comparée aux procédures devant des autorités administratives saisies de recours administratifs ou à la procédure applicable à un recours sur le fond ou en annulation formé devant une juridiction administrative. Dans ces autres procédures administratives ou judiciaires, la comparution personnelle n'est pas obligatoire et un avocat peut représenter le requérant.

20. S'agissant du principe d'effectivité, la juridiction de renvoi relève qu'il pourrait être soutenu que l'article 97, paragraphe 2, de la loi 4636/2019 est justifié par des considérations de bon déroulement et de rapidité de la procédure d'examen des demandes de protection internationale. L'obligation prévue par cette disposition garantit que les demandeurs de protection internationale conservent un intérêt à l'issue de leur recours et sont toujours présents sur le territoire grec.

21. Par ailleurs, il pourrait également être soutenu que cette disposition rend impossible ou excessivement difficile l'application du droit de l'Union. Premièrement, elle fait peser une charge disproportionnée sur les demandeurs de protection internationale, puisqu'ils sont contraints (à moins qu'ils ne relèvent de l'une des exceptions prévues à l'article 78, paragraphe 3, de la loi 4636/2019) de se rendre au siège des commissions de recours indépendantes à Athènes simplement pour faire acte de présence et non pour être entendus. Un avocat ou une autre personne mandatée ne peut pas représenter les demandeurs à cette fin. Deuxièmement, cette disposition prévoit, à titre de conséquence du non-respect de cette obligation procédurale, la déduction d'une présomption d'exercice abusif du recours et, partant, le rejet de celui-ci comme manifestement infondé.

22. La juridiction de renvoi relève également que la directive 2013/32 prévoit que le non-respect des obligations de communication peut faire naître une présomption que la demande est retirée, mais non qu'elle est rejetée comme infondée. Un tel rejet suppose un examen préalable de la demande. La juridiction de renvoi relève également que le rejet d'une demande comme manifestement infondée a de graves conséquences, à savoir le non-octroi d'un délai de départ volontaire et l'imposition d'une interdiction d'entrée.

23. Enfin, la base factuelle de la présomption prévue à l'article 97, paragraphe 2, de la loi 4636/2019 ne semble pas correspondre à l'expérience commune ou à la logique. En effet, l'absence de comparution personnelle devant la commission de recours indépendante responsable peut être due à des raisons sans rapport avec une intention d'empêcher ou de retarder l'exécution d'une décision antérieure ou imminente ordonnant l'expulsion du demandeur ou son éloignement. La juridiction de renvoi relève que les décisions des commissions de recours indépendantes ne sont pas prises le même jour et que, dès lors, la comparution en personne des demandeurs de protection internationale devant ces commissions le jour de l'audience ne facilite aucunement l'exécution de la mesure du retour en cas de rejet du recours.

24. C'est dans ce contexte que le Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (tribunal administratif de première instance de Thessalonique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Compte tenu de l'importance du recours visé à l'article 46 de la directive 2013/32, le législateur peut-il établir une présomption d'introduction abusive de ce recours et prévoir comme conséquence que ce recours est rejeté comme manifestement infondé sans un examen complet et ex nunc de l'affaire (ce qui a également pour conséquence le non-octroi d'un délai de départ volontaire au titre de l'article 22, paragraphe 4, de la loi 3907/2011 et de l'article 7 de la directive 2008/115[7]), au motif que le demandeur [de protection internationale] n'a pas comparu en personne devant la Commission chargée de l'examen du recours ?

2) a) S'il devait être considéré que cette question relève du principe de l'autonomie procédurale des États membres, convient-il de retenir comme règles de procédure nationales similaires, dans le cadre de l'examen du principe d'équivalence, les règles régissant la procédure devant les commissions administratives saisies de recours administratifs de droit interne, ou bien les règles procédurales régissant l'introduction de recours au fond (ou de recours en annulation) devant les juridictions administratives ?

b) Le fait de prévoir l'obligation de comparaître en personne (ou, dans les cas où cela est prévu, l'obligation d'envoyer l'attestation visée à l'article 78, paragraphe 3, de la loi 4636/2019) est-il conforme au principe d'effectivité du droit de l'Union et, en particulier, à l'exercice efficace d'un recours effectif ? Dans ce contexte, il est en outre demandé si une quelconque pertinence revient, d'une part, au point de savoir si la présomption d'introduction abusive du recours établie à l'article 97, paragraphe 2, de cette loi est conforme aux enseignements de l'expérience commune et, d'autre part, au fait que, dans le cadre de l'examen (en premier ressort) des demandes de protection internationale, le même comportement aurait entraîné une présomption de retrait implicite et non un rejet de la demande comme manifestement infondée. »

25. Le gouvernement grec ainsi que la Commission européenne ont déposé des observations écrites devant la Cour.

[7] Directive 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).

IV. Appréciation

A. Observations liminaires sur la qualification de « juridictions » des commissions de recours indépendantes

26. Les interrogations de la juridiction de renvoi portent sur la législation nationale mettant en œuvre l'article 46 de la directive 2013/32 qui prévoit une procédure de recours contre les décisions de l'autorité responsable de la détermination [8].

27. L'article 46, paragraphe 1, sous a), de la directive 2013/32 dispose que les États membres font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre, notamment, une décision concernant leur demande de protection internationale.

28. Le considérant 50 de la directive 2013/32 énonce que, conformément à un principe fondamental du droit de l'Union, les décisions prises en ce qui concerne une demande de protection internationale – entre autres – doivent faire l'objet d'un recours effectif devant une juridiction.

29. Il s'ensuit que le droit à un recours effectif prévu à l'article 46 de cette directive doit être exercé devant une « juridiction ».

30. La législation nationale applicable dans l'affaire au principal institue les commissions de recours indépendantes, qui sont compétentes pour connaître des recours formés par les demandeurs de protection internationale, afin de contrôler, en droit et sur le fond, les décisions rejetant leurs demandes en première instance [9].

31. Avant d'examiner les éléments spécifiques de la législation nationale au regard de l'article 46 de la directive 2013/32, il me semble important de vérifier si les commissions de recours indépendantes peuvent être considérées comme des « juridictions » au sens du paragraphe 1 de cet article, permettant de garantir le droit à un recours effectif [10].

32. Afin de déterminer si un organisme constitue une « juridiction » aux fins de l'exercice d'un recours effectif contre une décision prise sur une demande de protection internationale, la Cour s'est référée aux mêmes critères que ceux développés pour apprécier si l'organisme de renvoi possède le caractère d'une « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE [11].

[8] L'article 2, sous f), de la directive 2013/32 définit l'« autorité responsable de la détermination » comme « tout organe quasi juridictionnel ou administratif d'un État membre, responsable de l'examen des demandes de protection internationale et compétent pour se prononcer en première instance sur ces demandes ».

[9] Voir point 3 des présentes conclusions.

[10] En effet, si l'organisme en question ne pouvait pas être considéré comme une « juridiction » aux fins de l'article 46, paragraphe 1, de la directive 2013/32, il ne serait pas nécessaire d'examiner les aspects spécifiques de la voie de recours prévue par le droit national.

[11] Voir, en ce sens, arrêt du 31 janvier 2013, D. et A. (C-175/11, EU:C:2013:45, point 83). Dans cet arrêt, la Cour a interprété la disposition antérieure à l'article 46 de la directive 2013/32, à savoir l'article 39, paragraphe 1, sous a), de 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 2005, L 326, p. 13). Cette disposition régissait le droit à un recours effectif devant « une juridiction ». Le considérant 27, première phrase, de cette directive énonçait que les décisions prises en ce qui concerne, notamment, une demande d'asile doivent faire l'objet d'un recours effectif devant « *une juridiction au sens de l'article [267 TFUE]* » (c'est nous qui soulignons).

33. En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour sur cette question, qui relève uniquement du droit de l'Union, la Cour tient compte d'un ensemble d'éléments, tels que, notamment, l'origine légale de cet organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par ledit organe, des règles de droit ainsi que son indépendance [12].

34. Plus particulièrement, dans l'arrêt D. et A., la Cour a examiné si le Refugee Appeals Tribunal (tribunal d'appel des réfugiés, Irlande) satisfaisait aux critères susmentionnés et a jugé que l'ordre juridique national en cause dans cette affaire prévoyait un recours effectif pour les demandeurs d'asile. À cet égard, la Cour a notamment tenu compte du fait que les décisions du Refugee Appeals Tribunal (tribunal d'appel des réfugiés) pouvaient faire l'objet d'un recours devant la High Court (Haute Cour, Irlande) [13].

35. Dans la présente affaire, la juridiction de renvoi explique longuement les garanties procédurales prévues par la législation nationale instituant les commissions de recours indépendantes, à savoir la loi 4375/2016. La juridiction de renvoi considère que ces commissions remplissent tous les critères visés au point 33 des présentes conclusions pour être considérées comme des « juridictions ».

36. Aucun élément du dossier soumis à l'examen de la Cour ne permet de douter du fait que ces critères sont remplis.

37. S'agissant, en particulier, du critère d'indépendance, la juridiction de renvoi explique que le préambule de la loi 4375/2016 qualifie les commissions de recours indépendantes d'organes « quasi juridictionnels » composés principalement par des juges et dont les membres jouissent d'une indépendance personnelle et fonctionnelle [14]. Elle souligne également que les décisions de ces commissions sont soumises à un contrôle juridictionnel devant les juridictions administratives ordinaires. La juridiction de renvoi conclut que, si les commissions de recours indépendantes ne sont pas des juridictions au sens de la Constitution, il s'agit cependant de commissions qui exercent des prérogatives de nature juridictionnelle, au sens de l'article 89, paragraphe 2, de la Constitution [15].

38. Compte tenu de ce qui précède, aucun élément n'est susceptible de remettre en cause le fait que les commissions de recours indépendantes constituent des « juridictions » au sens de l'article 46 de la directive 2013/32.

B. Les questions préjudicielles

39. Par ses deux questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 46 de la directive 2013/32, lu à la lumière des principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que de l'article 47 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale qui, en cas de non-respect, par un demandeur de protection internationale, d'une obligation procédurale de comparution personnelle devant l'organe

[12] Arrêt du 7 mai 2024, NADA e.a. (C-115/22, EU:C:2024:384, point 35 et jurisprudence citée).

[13] Arrêt du 31 janvier 2013, D. et A. (C-175/11, EU:C:2013:45, point 103).

[14] Je relève que, à la suite de la modification de l'article 5 de la loi 4375/2016, les membres des commissions de recours indépendantes sont actuellement tous des juges.

[15] Voir arrêt du Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État, Grèce) (statuant en formation plénière) nº 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, point 14.

examinant le recours qu'il a formé contre une décision prise sur sa demande, établit une présomption d'introduction abusive de ce recours et prévoit que celui-ci est rejeté comme manifestement infondé, sans examen du fond de l'affaire.

40. La législation nationale applicable dans l'affaire au principal prévoit que les demandeurs de protection internationale ont l'obligation de comparaître en personne devant l'organe examinant leur recours, à savoir les commissions de recours indépendantes. Il ressort de la décision de renvoi que l'obligation de comparaître en personne devant ces commissions n'implique pas que celles-ci entendront le demandeur.

41. La législation nationale prévoit certaines exceptions à l'obligation de comparaître en personne, à savoir lorsque le demandeur réside dans un centre d'accueil ou d'hébergement ou lorsqu'il s'est vu imposer des restrictions à sa liberté de circulation. Dans ces cas, l'obligation de comparution personnelle est remplacée par l'obligation de se faire représenter par un avocat ou de transmettre l'attestation prévue par cette législation. En outre, l'obligation de comparaître en personne est suspendue en cas de force majeure telle qu'une maladie ou une invalidité physique graves ou des circonstances insurmontables [16]. Hormis ces exceptions, si le demandeur ne respecte pas l'obligation de comparaître en personne, la législation nationale établit une présomption que le recours a été exercé de manière abusive dans le seul but de retarder ou de faire obstacle à l'exécution d'une décision antérieure ou imminente d'expulsion ou d'éloignement du demandeur. Cette présomption a pour conséquence que le recours est rejeté comme manifestement infondé sans examen au fond.

42. Conformément à son intitulé, l'article 46 de la directive 2013/32 a trait au droit à un recours effectif des demandeurs d'une protection internationale. L'article 46, paragraphe 1, de cette directive garantit ce droit aux demandeurs en vue de contester une décision concernant leur demande, y compris les décisions considérant une demande comme infondée.

43. L'article 46, paragraphe 3, de ladite directive définit la portée de ce droit à un recours effectif, en précisant que les États membres liés par cette directive doivent veiller à ce que la juridiction devant laquelle est contestée la décision relative à la demande de protection internationale concernée procède à « un examen complet et ex nunc tant des faits que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale en vertu de la directive [2011/95] », pour le moins s'agissant des procédures de recours devant une juridiction de première instance [17].

44. Il y a également lieu de rappeler qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que les caractéristiques du recours prévu à l'article 46 de la directive 2013/32 doivent être déterminées en conformité avec l'article 47 de la Charte, qui constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective. L'article 47 de la Charte se suffit à lui-même et n'a pas à être précisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national pour conférer aux particuliers un droit invocable en tant que tel. Il ne saurait, dès lors, en aller différemment de l'article 46, paragraphe 3, de cette directive, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte [18].

[16] Dans ce cas, l'obligation de comparaître en personne est suspendue tant que la situation concernée se poursuit. La disposition pertinente, à savoir l'article 78, paragraphe 3, deuxième alinéa, de la loi 4636/2019, figure dans les observations du gouvernement grec.

[17] Arrêt du 4 octobre 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, point 85).

[18] Arrêt du 4 octobre 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, point 86).

45. Cela étant précisé, l'article 46, paragraphe 4, de la directive 2013/32 laisse aux États membres le soin de prévoir les règles nécessaires pour que les demandeurs d'une protection internationale puissent exercer leur droit à un recours effectif[19].

46. Il convient de noter que l'article 46 de la directive 2013/32 ne prévoit aucune obligation pour les demandeurs de comparaître en personne devant la juridiction compétente pour connaître de leur recours. L'article 46, paragraphe 4, de cette directive confère en effet aux États membres le pouvoir d'établir les règles nécessaires pour que les demandeurs de protection internationale puissent exercer leur droit à un recours effectif, qui peuvent inclure une telle obligation procédurale.

47. Si la Commission et le gouvernement grec s'accordent sur cette affirmation, leurs points de vue divergent quant à la question de savoir si l'article 46 de ladite directive permet aux États membres de prévoir les conséquences spécifiques que la législation nationale établit en cas de violation de l'obligation de comparution personnelle, à savoir la présomption que le recours a été introduit de manière abusive et le rejet de celui-ci comme manifestement infondé, sans examen au fond.

48. La Commission fait valoir, en substance, que de telles conséquences sont contraires à l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32. La Commission soutient également que le rejet d'un recours comme manifestement infondé sans qu'il soit examiné sur le fond est contraire aux articles 13 et 18 de la directive 2011/95. Elle fait valoir qu'il découlerait de ces dispositions que les États membres doivent octroyer au demandeur le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire lorsqu'il remplit les conditions requises pour en bénéficier conformément à cette directive. Ils ne disposeraient pas d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant de refuser d'octroyer l'un ou l'autre de ces statuts au motif que le demandeur n'a pas comparu en personne le jour de l'examen de son recours.

49. En revanche, le gouvernement grec soutient, en substance, que la présomption prévue par la législation nationale, selon laquelle le recours a été introduit de manière abusive et qu'en conséquence il doit être rejeté comme manifestement infondé s'il n'a pas comparu en personne, est fondée sur l'article 46, paragraphe 11, de la directive 2013/32. Ce gouvernement fait valoir qu'il découle de cette dernière disposition que les États membres peuvent prévoir non seulement les conditions dans lesquelles il peut être présumé qu'un demandeur a implicitement retiré son recours ou y a renoncé implicitement, mais également les règles de procédure à suivre dans de tels cas.

50. Afin d'apprécier ces positions, j'examinerai d'abord la question de savoir s'il est permis aux États membres de prévoir une présomption d'exercice abusif d'une voie de recours avant d'examiner la présomption établie dans la législation nationale applicable.

[19] Arrêt du 9 septembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rejet d'une demande ultérieure – Délai de recours) (C-651/19, EU:C:2020:681, point 33).

1. La possibilité pour les États membres de prévoir une présomption d'introduction abusive d'un recours

51. En premier lieu, il découle de l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 que la juridiction saisie du recours a l'obligation de procéder à l'examen complet et ex nunc exigé par cette disposition tant en fait qu'en droit, à tout le moins dans le cadre de procédures de recours devant une juridiction de première instance [20].

52. Toutefois, l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32 doit être lu en combinaison avec l'article 46, paragraphe 4, et l'article 46, paragraphe 11, de cette directive.

53. Ainsi que je l'ai rappelé ci-dessus [21], il résulte de l'article 46, paragraphe 4, de la directive 2013/32 que les États membres établissent les règles portant sur l'exercice de la voie de recours, qui peuvent inclure une obligation de comparaître en personne. La possibilité pour un État membre de prévoir des délais ou d'autres règles nécessaires pour que le demandeur puisse exercer un recours implique qu'il doit être possible de prévoir les conséquences du non-respect de ces délais ou de ces autres règles.

54. En second lieu, l'article 46, paragraphe 11, de la directive 2013/32 permet aux États membres de fixer les conditions dans lesquelles il peut être présumé qu'un demandeur a « implicitement retiré le recours [...] ou y a implicitement renoncé, ainsi que les règles sur la procédure à suivre ».

55. Aux fins de l'interprétation de la disposition susmentionnée, il est important, à titre liminaire, de clarifier la pertinence de l'article 28, paragraphe 1, et de l'article 32 de la directive 2013/32. L'article 28, paragraphe 1, de cette directive prévoit la procédure à suivre en cas de retrait implicite de la demande ou de renonciation implicite à celle-ci. Dans un tel cas, les États membres veillent à ce que l'autorité responsable de la détermination prenne la décision soit de clore l'examen de la demande, soit, pour autant que l'autorité responsable de la détermination considère la demande comme infondée sur la base d'un examen approprié de celle-ci quant au fond, de rejeter celle-ci. L'article 32, paragraphe 1, de ladite directive dispose que les États membres ne peuvent considérer une demande comme infondée que si l'autorité responsable de la détermination a établi que le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour prétendre à une protection internationale en vertu de la directive 2011/95.

56. L'article 32, paragraphe 2, de la directive 2013/32 énonce que, en cas de demande infondée correspondant à l'une des situations, quelle qu'elle soit, énumérées à l'article 31, paragraphe 8, de cette directive (y compris lorsque le demandeur ne présente une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement [22]), les États membres peuvent également considérer une demande comme manifestement infondée, si elle est définie comme telle dans la législation nationale.

57. Toutefois, ainsi que l'ont relevé, en substance, le gouvernement grec et la Commission, l'article 28, paragraphe 1, et l'article 32 de la directive 2013/32 concernent les procédures d'examen de la demande *en première instance par l'autorité responsable de la détermination*. L'article 46 de cette directive concerne la *procédure de recours devant une juridiction* contre une décision de l'autorité responsable de la détermination. Ces deux procédures sont distinctes.

[20] Voir, en ce sens, arrêt du 26 juillet 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, point 44).

[21] Voir points 45 et 46 des présentes conclusions.

[22] Voir article 31, paragraphe 8, sous g), de la directive 2013/32.

58. Ainsi, les dispositions prévues par la directive 2013/32 s'agissant des demandes manifestement infondées et des présomptions à établir devant l'autorité responsable de la détermination ne concernent pas les procédures judiciaires. Cette interprétation peut également être confirmée par le fait que l'article 46 de cette directive ne contient aucune référence à l'article 28, paragraphe 1, ni à l'article 32 de ladite directive. Dans le cadre de la procédure devant une juridiction saisie d'un recours, l'article 46, paragraphe 11, de la même directive permet aux États membres d'établir une présomption selon laquelle un demandeur a implicitement retiré son recours ou y a implicitement renoncé, les conditions de ces présomptions, ainsi que les règles sur la procédure à suivre.

59. Cette précision étant apportée, la question qui se pose ensuite est celle de savoir si un État membre peut établir une présomption qu'un recours a été introduit de manière abusive dans le seul but de retarder ou de faire obstacle à l'exécution d'une décision antérieure d'éloignement. S'il est vrai que l'article 46, paragraphe 11, de la directive 2013/32 ne fait pas spécifiquement référence à une telle présomption, il ne s'oppose pas à ce que les États membres établissent des présomptions poursuivant des objectifs similaires au moyen d'une présomption de retrait implicite ou de renoncement implicite à exercer la voie de recours. Ainsi que l'a en substance relevé le gouvernement grec, une présomption d'introduction abusive d'un recours vise à assurer la célérité du traitement des demandes de protection internationale et à préserver l'efficacité du système juridictionnel, afin que les juges puissent se concentrer sur les demandeurs qui ont un intérêt réel à l'issue de leur recours. Il est dans l'intérêt tant des États membres que des demandeurs de protection internationale que la procédure d'examen des demandes de protection internationale se déroule bien et de manière efficace et que ces demandes soient traitées rapidement [23].

60. Ainsi, lorsque le droit national le prévoit, une présomption de retrait ou de renoncement implicites peut englober une présomption d'introduction abusive du recours. Conformément à l'article 46, paragraphe 11, de la directive 2013/32, les États membres peuvent alors déterminer les conditions applicables à cette présomption et les règles sur la procédure à suivre.

61. À cet égard, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, en l'absence de règles de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits des justiciables, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, à condition, toutefois, qu'elles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires soumises au droit interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité) [24].

62. En outre, conformément à la jurisprudence rappelée au point 44 des présentes conclusions, les conditions permettant d'établir une telle présomption et les règles sur la procédure à suivre doivent être déterminées d'une manière conforme à l'article 47 de la Charte.

63. C'est à la lumière de ces considérations que j'examinerai la présomption prévue par la législation nationale.

[23] Arrêt du 9 septembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rejet d'une demande ultérieure – Délai de recours) (C-651/19, EU:C:2020:681, points 54 et 55).

[24] Arrêt du 9 septembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rejet d'une demande ultérieure – Délai de recours) (C-651/19, EU:C:2020:681, point 34).

2. La présomption établie dans la législation nationale à la lumière des principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que de l'article 47 de la Charte

64. Dans la présente affaire, la condition nécessaire et suffisante pour établir une présomption d'introduction abusive du recours est l'absence de comparution personnelle du demandeur devant la commission de recours indépendante compétente [25]. La procédure à suivre dans un tel cas est de rejeter le recours comme manifestement infondé, sans examen au fond, et d'imposer une mesure de retour sans délai de départ volontaire.

65. Il résulte des considérations qui précèdent que les conditions d'une présomption d'exercice abusif de la voie de recours et les règles sur la procédure à suivre relèvent de l'autonomie procédurale des États membres, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que du respect de l'article 47 de la Charte [26].

66. En ce qui concerne, en premier lieu, le principe d'équivalence, il ressort de la jurisprudence de la Cour que le respect de celui-ci requiert un traitement égal des recours fondés sur une violation du droit national et de ceux, similaires, fondés sur une violation du droit de l'Union [27].

67. Ainsi, il convient, d'une part, d'identifier les procédures ou les recours comparables et, d'autre part, de déterminer si les recours fondés sur le droit national sont traités d'une manière plus favorable que les recours ayant trait à la sauvegarde des droits que les particuliers tirent du droit de l'Union [28].

68. S'agissant du caractère comparable des recours, il appartient à la juridiction nationale, qui a une connaissance directe des modalités procédurales applicables, de vérifier la similitude des recours concernés sous l'angle de leur objet, de leur cause et de leurs éléments essentiels [29].

69. En ce qui concerne le traitement similaire des recours, il convient de rappeler que chaque cas où se pose la question de savoir si une disposition procédurale nationale concernant les recours fondés sur le droit de l'Union est moins favorable que celles concernant des recours similaires de nature interne doit être analysé par la juridiction nationale en tenant compte de la place des règles concernées dans l'ensemble de la procédure, du déroulement de cette procédure et des particularités de ces règles, devant les diverses instances nationales [30].

70. Dans la présente affaire, la juridiction de renvoi cherche à savoir si la procédure devant les commissions de recours indépendantes doit être comparée à la procédure prévue dans le cadre de recours administratifs devant des organes administratifs ou aux règles de procédure applicables à un recours sur le fond ou en annulation devant une juridiction administrative. La juridiction de renvoi relève que, dans ces autres recours, la présence physique du demandeur n'est pas obligatoire et qu'il est possible de se faire représenter par un avocat.

[25] Sauf si l'une des exceptions prévues à l'article 78, paragraphe 3, de la loi 4636/2019 s'applique.

[26] Voir points 60 à 62 des présentes conclusions.

[27] Arrêt du 9 septembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rejet d'une demande ultérieure – Délai de recours) (C-651/19, EU:C:2020:681, point 36).

[28] Arrêt du 9 septembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rejet d'une demande ultérieure – Délai de recours) (C-651/19, EU:C:2020:681, point 37).

[29] Arrêt du 9 septembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rejet d'une demande ultérieure – Délai de recours) (C-651/19, EU:C:2020:681, point 38).

[30] Arrêt du 9 septembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rejet d'une demande ultérieure – Délai de recours) (C-651/19, EU:C:2020:681, point 39).

71. Le gouvernement grec fait valoir que la procédure de recours devant les commissions de recours indépendantes est spécifique aux demandeurs de protection internationale et qu'elle ne saurait être comparée à d'autres procédures devant les autorités administratives ou devant d'autres juridictions. Ce gouvernement fait également observer que l'objectif de l'obligation de comparution personnelle n'est pas le même que celui poursuivi par les règles qui prévoient la représentation d'un demandeur par un avocat. L'objectif de l'obligation de comparution personnelle consiste à prouver la présence physique des demandeurs sur le territoire national.

72. Bien qu'il appartienne à la juridiction nationale d'apprécier si les recours sont comparables et font l'objet d'un traitement similaire, on peut noter que le recours devant les commissions de recours indépendantes ne peut être introduit qu'au siège de ces commissions, qui se trouve à Athènes. L'obligation procédurale de comparaître ne peut être satisfaite qu'en comparaissant devant cette juridiction. Sous réserve de vérification par la juridiction nationale, il apparaît que l'obligation pour un demandeur de comparaître exclusivement devant une seule juridiction située dans la capitale du pays ne s'applique pas à d'autres procédures administratives ou judiciaires. La spécificité des recours introduits par les demandeurs de protection internationale, qui est invoquée par le gouvernement grec, ne semble pas expliquer pourquoi l'obligation de comparution personnelle ne peut être satisfaite qu'en se présentant devant une seule juridiction située dans la capitale du pays. La juridiction nationale peut donc également apprécier sous cet angle si les recours sont comparables, afin de déterminer si le principe d'équivalence a été respecté.

73. Quant à la question du respect, en second lieu, de la condition tenant au principe d'effectivité s'agissant d'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, il y a lieu de garder à l'esprit que, selon une jurisprudence constante de la Cour, chaque cas dans lequel se pose la question de savoir si une disposition procédurale nationale rend impossible ou excessivement difficile l'application du droit de l'Union doit être analysé en tenant compte de la place de cette disposition dans l'ensemble de la procédure, de son déroulement et des particularités de celle-ci, devant les diverses instances nationales. Dans cette perspective, il y a lieu, notamment, de prendre en considération, le cas échéant, la protection des droits de la défense, le principe de la sécurité juridique et le bon déroulement de la procédure [31].

74. Il ressort clairement de la décision de renvoi et des observations du gouvernement grec que les raisons pour imposer la présence physique obligatoire du demandeur ont, d'une part, pour but de s'assurer que les demandeurs ont un intérêt réel à introduire un recours et qu'ils se trouvent toujours sur le territoire national au moment où celui-ci est examiné. Ce gouvernement soutient plus particulièrement que l'objectif est d'empêcher les demandeurs de « choisir à la carte le pays d'asile » (*asylum shopping*). D'autre part, ces raisons ont trait, plus généralement, à la bonne administration de la justice, en ce qu'elles visent à éviter que les recours introduits de manière abusive ne deviennent un obstacle au traitement efficace de recours introduits avec sincérité.

75. Il résulte des observations qui précèdent qu'il est légitime pour un État membre de s'assurer que les demandeurs ont un intérêt réel à introduire le recours [32].

[31] Arrêt du 9 septembre 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Rejet d'une demande ultérieure – Délai de recours) (C-651/19, EU:C:2020:681, point 42 et jurisprudence citée).

[32] Voir point 59 des présentes conclusions.

76. Toutefois, la disposition nationale litigieuse prévoit une présomption d'introduction abusive du recours du simple fait que le demandeur ne respecte pas une obligation de comparaître en personne devant la juridiction saisie du recours, sans garantir que les demandeurs aient une possibilité réelle de se conformer à cette obligation.

77. Il ressort de la décision de renvoi que les commissions de recours indépendantes ont leur siège dans la capitale du pays, Athènes. Un demandeur qui ne réside pas à Athènes doit (sauf si l'une des exceptions prévues par la législation pertinente s'applique) se rendre au siège de ces commissions par ses propres moyens financiers, simplement pour comparaître en personne et non pas pour être entendu. Rien dans le dossier de l'affaire soumis à la Cour n'indique que les demandeurs reçoivent les moyens matériels pour effectuer ce déplacement ou que les frais de voyage correspondants sont couverts. Toutefois, pour un demandeur de protection internationale, les frais de déplacement de son lieu de résidence vers la capitale [33] et les frais d'hébergement à Athènes peuvent être importants. En outre, sous réserve des exceptions prévues par le droit national [34], et sauf cas de force majeure [35], la législation nationale ne prévoit pas d'autres méthodes possibles permettant aux demandeurs de prouver qu'ils se trouvent sur le territoire grec et ont toujours un intérêt à former leur recours.

78. Dans ces conditions, un demandeur qui ne comparaît pas en personne devant la commission de recours indépendante compétente en raison de difficultés financières supporte les conséquences graves de la présomption d'introduction abusive du recours, alors même que le défaut de comparution personnelle n'est pas lié à un exercice abusif de la voie de recours.

79. Par ailleurs, les demandeurs relevant des exceptions prévues à l'article 78, paragraphe 3, de la loi 4636/2019 sont autorisés à prouver leur présence par d'autres moyens.

80. Le gouvernement grec explique que les demandeurs relevant de ces exceptions n'ont pas l'obligation de comparaître en personne, laquelle est remplacée par l'obligation de transmettre l'attestation prévue par la législation. Cela n'explique toutefois pas à suffisance, selon moi, pourquoi les demandeurs tenus de comparaître en personne ne sont pas autorisés à recourir à d'autres moyens pour prouver leur présence sur le territoire grec et la sincérité de leur recours.

81. Les exceptions prévues à l'article 78, paragraphe 3, de la loi 4636/2019 montrent que le demandeur dispose d'autres moyens de prouver sa présence dans le pays, tels que se présenter devant une autorité publique du lieu où il réside (comme un commissariat de police ou une autre autorité ou juridiction proches).

82. La décision de renvoi indique en outre que l'obligation de comparaître en personne ne constitue pas un moyen approprié pour s'assurer que le demandeur ne présente pas une demande dans le but de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement. À cet égard, la juridiction de renvoi précise qu'il convient de tenir compte du fait que les décisions des commissions de recours indépendantes ne sont pas prises le même jour et que la présence physique du demandeur ne facilite aucunement l'exécution de la mesure de retour en cas de rejet de la demande.

[33] La distance peut être considérable : dans le cas du demandeur dans la procédure au principal, qui réside à Thessalonique, la distance qu'il doit parcourir pour se rendre à Athènes est d'environ 500 km.

[34] Voir point 6 des présentes conclusions.

[35] L'obligation de comparaître en personne est suspendue tant que le cas de force majeure persiste.

83. Dans de telles circonstances, établir une présomption selon laquelle le recours d'un demandeur qui ne comparaît pas en personne est introduit de manière abusive, sans prévoir d'autres moyens de prouver sa présence sur le territoire et sans lui fournir les moyens matériels permettant de respecter l'obligation de présence physique à l'audience, semble rendre l'exercice du recours excessivement difficile.

84. La règle procédurale en cause n'apparaît donc pas compatible avec le principe d'effectivité.

85. En outre, établir une présomption d'introduction abusive d'un recours et rejeter celui-ci comme manifestement infondé pourrait porter atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective consacré à l'article 47 de la Charte. À cet égard, il y a lieu de rappeler que le principe de protection juridictionnelle effective des droits que tirent les justiciables du droit de l'Union est constitué de divers éléments, lesquels comprennent notamment le droit d'accès aux tribunaux [36].

86. Selon une jurisprudence constante de la Cour, les droits fondamentaux, comme le droit d'accès aux tribunaux, n'apparaissent pas comme des prérogatives absolues, mais peuvent comporter des restrictions, à la condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la mesure en cause et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis [37].

87. Dans la présente affaire, ainsi que je l'ai déjà souligné [38], l'objectif de la présomption établie par la législation nationale est de s'assurer que les demandeurs de protection internationale sont présents sur le territoire et qu'ils conservent un intérêt réel à introduire le recours, ainsi que, plus généralement, de préserver l'efficacité et la célérité des procédures judiciaires pour tous les demandeurs de protection internationale.

88. Toutefois, au vu de l'ensemble de la procédure et de toutes les circonstances pertinentes détaillées ci-dessus [39], établir une présomption d'introduction abusive d'un recours dans le cas où le demandeur manquerait à son obligation de comparution personnelle apparaît disproportionné au regard des objectifs poursuivis. En effet, les demandeurs de protection internationale qui ne résident pas dans la capitale du pays ne reçoivent pas les moyens matériels leur permettant de se rendre devant le siège de la commission de recours indépendante, qui se trouve dans cette capitale, afin qu'ils satisfassent à l'exigence de présence physique. En outre, à moins qu'ils ne relèvent de l'une des exceptions limitativement prévues par le droit national, les demandeurs ne disposent d'aucun autre moyen de prouver leur présence sur le territoire et la sincérité de leur recours. Dans ces conditions, l'instauration d'une présomption d'exercice abusif d'une voie de recours fondée sur le manquement à l'obligation de comparution personnelle affecte de manière disproportionnée les demandeurs de protection internationale se trouvant dans une situation financière précaire ou rencontrant d'autres difficultés lorsqu'ils tentent de comparaître en personne [40].

89. Ainsi, l'entrave au droit d'accès à un tribunal et au droit à un recours effectif des demandeurs de protection internationale semble être disproportionnée.

[36] Voir, en ce sens, arrêt du 26 juillet 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, point 32).

[37] Voir, en ce sens, arrêt du 26 juillet 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, point 38).

[38] Voir points 74 et 75 des présentes conclusions.

[39] Points 76 à 82 des présentes conclusions.

[40] Dans la mesure où ces difficultés ne constituent pas une situation de force majeure, ce qu'il appartient au demandeur de prouver.

90. Au vu de ce qui précède, je suis d'avis que l'article 46 de la directive 2013/32, lu à la lumière des principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que de l'article 47 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale qui, en cas de non-respect, par un demandeur de protection internationale, d'une obligation procédurale de comparution personnelle devant l'organe examinant le recours qu'il a formé contre une décision prise sur sa demande, établit une présomption d'introduction abusive de ce recours et prévoit que celui-ci doit être rejeté comme manifestement infondé, sans examen du fond de l'affaire, dans la mesure où cette législation ne prévoit pas d'autres moyens de prouver la présence du demandeur sur le territoire.

V. Conclusion

91. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (tribunal administratif de première instance de Thessalonique, Grèce) de la manière suivante :

L'article 46 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, lu à la lumière des principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale qui, en cas de non-respect, par un demandeur de protection internationale, d'une obligation procédurale de comparution personnelle devant l'organe examinant le recours qu'il a formé contre une décision prise sur sa demande, établit une présomption d'introduction abusive de ce recours et prévoit que celui-ci doit être rejeté comme manifestement infondé, sans examen du fond de l'affaire, dans la mesure où cette législation ne prévoit pas d'autres moyens de prouver la présence du demandeur sur le territoire.