Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

12 novembre 2019*

« Renvoi préjudiciel – Personnes demandant la protection internationale – Directive 2013/33/UE – Article 20, paragraphes 4 et 5 – Manquement grave au règlement des centres d'hébergement ou comportement particulièrement violent – Portée du droit des États membres de déterminer les sanctions applicables – Mineur non accompagné – Limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil »

Dans l'affaire C-233/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'arbeidshof te Brussel (cour du travail de Bruxelles, Belgique), par décision du 22 mars 2018, parvenue à la Cour le 29 mars 2018, dans la procédure

Zubair Haqbin

contre

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M^me^ R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, MM. J.-C. Bonichot, M. Vilaras (rapporteur), M. Safjan et S. Rodin, présidents de chambre, MM. L. Bay Larsen, T. von Danwitz, M^me^ C. Toader, MM. D. Šváby, F. Biltgen, M^me^ K. Jürimäe et M. C. Lycourgos, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. M.-A. Gaudissart, greffier adjoint,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 11 mars 2019,

considérant les observations présentées :

– pour M. Haqbin, par M^es^ B. Dhont et K. Verstrepen, advocaten,

– pour le gouvernement belge, par M^mes^ C. Van Lul et C. Pochet ainsi que par M. P. Cottin, en qualité d'agents, assistés de M^es^ S. Ishaque et A. Detheux, advocaten,

– pour le gouvernement hongrois, par MM. M. Z. Fehér et G. Koós ainsi que par M^me^ M. M. Tátrai, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ M. K. Bulterman et P. Huurnink, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le néerlandais.

– pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ R. Fadoju, en qualité d'agent, assistée de M. D. Blundell, barrister,

– pour la Commission européenne, par M^me^ M. Condou-Durande et M. G. Wils, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 juin 2019,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 20 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale **(JO 2013, L 180, p. 96).**

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Zubair Haqbin à la Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, Belgique) (ci-après la « Fedasil ») au sujet d'une demande en dommages et intérêts formée par M. Haqbin contre la Fedasil, à la suite de deux décisions de cette dernière l'ayant temporairement exclu du bénéfice des conditions matérielles d'accueil.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2013/33

3 Conformément à son article 32, la directive 2013/33 a, pour les États membres liés par celle-ci, abrogé et remplacé la directive 2003/9/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (JO 2003, L 31, p. 18).

4 Les considérants 7, 25 et 35 de la directive 2013/33 sont ainsi rédigés :

« (7) Au vu des résultats des évaluations de la mise en œuvre des instruments de la première phase, il convient, à ce stade, de confirmer les principes sur lesquels se fonde la directive [2003/9], afin d'améliorer les conditions d'accueil des personnes demandant la protection internationale (ci-après dénommées "demandeurs").

[...]

(25) Il convient de limiter les possibilités d'abus du système d'accueil en précisant les circonstances dans lesquelles le bénéfice des conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs peut être limité ou retiré, tout en garantissant un niveau de vie digne à tous les demandeurs.

[...]

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

5 Aux termes de son article 1er, la directive 2013/33 a pour objectif d'établir des normes pour l'accueil des demandeurs dans les États membres.

6 L'article 2 de cette directive, intitulé « Définitions », dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

d) "mineur", tout ressortissant de pays tiers ou apatride âgé de moins de 18 ans ;

e) "mineur non accompagné", tout mineur qui entre sur le territoire des États membres sans être accompagné d'un adulte qui, de par le droit ou la pratique de l'État membre concerné, en a la responsabilité et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par un tel adulte ; cette définition couvre également les mineurs qui cessent d'être accompagnés après leur entrée sur le territoire des États membres ;

f) "conditions d'accueil", l'ensemble des mesures prises par les États membres en faveur des demandeurs conformément à la présente directive ;

g) "conditions matérielles d'accueil", les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière ;

[...]

i) "centre d'hébergement", tout endroit servant au logement collectif des demandeurs ;

[...] »

7 L'article 8 de la directive 2013/33, intitulé « Placement en rétention », prévoit, à son paragraphe 3 :

« Un demandeur ne peut être placé en rétention que :

[...]

e) lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige ;

[...] »

8 L'article 14 de cette directive, qui figure sous l'intitulé « Scolarisation et éducation des mineurs », dispose :

« 1. Les États membres accordent aux enfants mineurs des demandeurs et aux demandeurs mineurs l'accès au système éducatif dans des conditions analogues à celles qui sont prévues pour leurs propres ressortissants aussi longtemps qu'une mesure d'éloignement n'est pas exécutée contre eux ou contre leurs parents. L'enseignement peut être dispensé dans les centres d'hébergement.

Les États membres peuvent stipuler que cet accès doit être limité au système d'éducation public.

Les États membres ne peuvent pas supprimer l'accès aux études secondaires au seul motif que le mineur a atteint l'âge de la majorité légale.

2. L'accès au système éducatif ne peut être reporté de plus de trois mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale par le mineur lui-même ou en son nom.

Des cours préparatoires, comprenant des cours de langue, sont dispensés aux mineurs lorsque cela est nécessaire pour faciliter leur accès et leur participation au système éducatif comme indiqué au paragraphe 1.

3. Lorsque l'accès au système éducatif visé au paragraphe 1 n'est pas possible à cause de la situation particulière du mineur, l'État membre concerné propose d'autres modalités d'enseignement, conformément à son droit national et à sa pratique nationale. »

9 L'article 17 de ladite directive, intitulé « Règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé », prévoit, à ses paragraphes 1 à 4 :

« 1. Les États membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale.

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

Les États membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti dans le cas de personnes vulnérables, conformément à l'article 21, ainsi que dans le cas de personnes placées en rétention.

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

4. Les États membres peuvent exiger des demandeurs qu'ils couvrent le coût des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé prévus dans la présente directive, ou qu'ils y contribuent, conformément au paragraphe 3, s'ils ont des ressources suffisantes, par exemple s'ils ont travaillé pendant une période raisonnable.

S'il apparaît qu'un demandeur disposait de ressources suffisantes pour couvrir les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé au moment où ces besoins fondamentaux ont été couverts, les États membres peuvent lui en demander le remboursement. »

10 L'article 18 de la même directive est intitulé « Modalités des conditions matérielles d'accueil » et dispose, à son paragraphe 1 :

« Lorsque le logement est fourni en nature, il doit l'être sous une des formes suivantes ou en les combinant :

a) des locaux servant à loger les demandeurs pendant l'examen d'une demande de protection internationale présentée à la frontière ou dans une zone de transit ;

b) des centres d'hébergement offrant un niveau de vie adéquat ;

c) des maisons, des appartements, des hôtels privés ou d'autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs. »

11 L'article 20 de la directive 2013/33, unique disposition du chapitre III de celle-ci, est intitulé « Limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ». Cet article est ainsi libellé :

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

a) abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue ; ou

b) ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national ; ou

c) a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, point q), de la directive 2013/32/UE [du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 60)].

En ce qui concerne les cas visés aux points a) et b), lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes, une décision dûment motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil retirées ou réduites.

2. Les États membres peuvent aussi limiter les conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils peuvent attester que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre.

3. Les États membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil.

4. Les États membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent.

5. Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs.

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

12 L'article 21 de la directive 2013/33, intitulé « Principe général », prévoit que, dans leur droit national transposant cette directive, les États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables, notamment des mineurs et des mineurs non accompagnés.

13 L'article 22 de ladite directive, intitulé « Évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil des personnes vulnérables », dispose, à son paragraphe 1, troisième alinéa, et à son paragraphe 3 :

« 1. [...]

Les États membres font en sorte que l'aide fournie aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil conformément à la présente directive, tienne compte de leurs besoins particuliers en matière d'accueil pendant toute la durée de la procédure d'asile et que leur situation fasse l'objet d'un suivi approprié.

[...]

3. Seules les personnes vulnérables conformément à l'article 21 peuvent être considérées comme ayant des besoins particuliers en matière d'accueil et bénéficier en conséquence de l'aide spécifique prévue conformément à la présente directive. »

14 L'article 23 de la directive 2013/33, consacré aux mineurs, énonce :

« 1. L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale pour les États membres lors de la transposition des dispositions de la présente directive relatives aux mineurs. [...]

2. Lorsqu'ils évaluent l'intérêt supérieur de l'enfant, les États membres tiennent dûment compte, en particulier, des facteurs suivants :

[...]

b) le bien-être et le développement social du mineur, en accordant une attention particulière à la situation personnelle du mineur ;

c) les considérations tenant à la sûreté et à la sécurité, en particulier lorsque le mineur est susceptible d'être une victime de la traite des êtres humains ;

[...] »

15 L'article 24 de cette directive, consacré, quant à lui, aux mineurs non accompagnés, prévoit, à son paragraphe 2 :

« Les mineurs non accompagnés qui présentent une demande de protection internationale sont placés, à compter de la date à laquelle ils sont admis sur le territoire jusqu'à celle à laquelle ils doivent quitter le territoire de l'État membre dans lequel la demande de protection internationale a été présentée ou est examinée :

[...]

c) dans des centres spécialisés dans l'hébergement des mineurs ;

d) dans d'autres lieux d'hébergement adaptés aux mineurs.

[...] »

La directive 2013/32

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

Le droit belge

17 L'article 45 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (*Moniteur belge* du 7 mai 2007, p. 24027), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « loi sur l'accueil »), disposait :

« Le bénéficiaire de l'accueil peut faire l'objet d'une sanction en cas de manquement grave au régime et règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil visée à l'article 19. Lors du choix de la sanction, il est tenu compte de la nature et de l'importance du manquement ainsi que des circonstances concrètes dans lesquelles il a été commis.

Seules les sanctions suivantes peuvent être prononcées :

[...]

7° l'exclusion temporaire du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil pour une durée maximale d'un mois.

Les sanctions sont infligées par le directeur ou le responsable de la structure d'accueil. La sanction visée à l'alinéa 2, 7°, doit être confirmée par le Directeur général de [la Fedasil] dans un délai de trois jours ouvrables à compter de l'adoption de la sanction par le directeur ou le responsable de la structure d'accueil. À défaut de confirmation dans ce délai, la sanction d'exclusion temporaire est automatiquement levée.

Les sanctions peuvent être diminuées ou levées durant leur exécution par l'autorité qui les a infligées.

La décision d'infliger une sanction est prise de manière objective et impartiale et fait l'objet d'une motivation.

Sous réserve de la sanction visée à l'alinéa 2, 7°, en aucun cas, la mise en œuvre d'une sanction ne peut avoir pour effet la suppression complète de l'aide matérielle octroyée en vertu de la présente loi, ni la diminution de l'accès à l'accompagnement médical. La sanction visée à l'alinéa 2, 7°, entraîne pour la personne qui en fait l'objet l'impossibilité de bénéficier de toute autre forme d'accueil sauf l'accès à l'accompagnement médical, tel que visé aux articles 24 et 25 de la [loi sur l'accueil].

La sanction visée à l'alinéa 2, 7°, ne peut être prononcée qu'en cas de manquement très grave au règlement d'ordre intérieur de la structure d'accueil mettant en danger le personnel ou les autres résidents de la structure d'accueil ou faisant peser des risques caractérisés pour la sécurité ou le respect de l'ordre public dans la structure d'accueil.

La personne visée par la sanction d'exclusion temporaire doit être entendue préalablement à la prise de celle-ci.

[...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

18 M. Haqbin, de nationalité afghane, est arrivé en Belgique en tant que mineur non accompagné et a introduit, le 23 décembre 2015, une demande de protection internationale. Il s'est vu désigner un tuteur et a été accueilli successivement dans les centres d'accueil de Sugny et de Broechem. Dans ce dernier centre, il a été impliqué, le 18 avril 2016, dans une rixe entre des résidents d'origines ethniques diverses. La police a dû intervenir pour y mettre un terme et a arrêté M. Haqbin, au motif qu'il aurait été l'un des instigateurs de cette rixe. M. Haqbin a été libéré le lendemain.

19 Par décision du directeur du centre d'accueil de Broechem, du 19 avril 2016, confirmée par décision du directeur général de la Fedasil du 21 avril 2016, M. Haqbin a été exclu, pour une durée de quinze jours, du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil, conformément à l'article 45, deuxième alinéa, 7°, de la loi sur l'accueil.

20 D'après ses propres déclarations et celles de son tuteur, M. Haqbin a passé les nuits du 19 au 21 avril et du 24 avril au 1er mai 2016 dans un parc de Bruxelles et les autres nuits chez des amis ou des connaissances.

21 Le 25 avril 2016, le tuteur de M. Haqbin a introduit devant l'arbeidsrechtbank te Antwerpen (tribunal du travail d'Anvers, Belgique) une demande de suspension de la mesure d'exclusion infligée par les décisions visées au point 19 du présent arrêt. Cette demande a été rejetée pour défaut d'extrême urgence, faute pour M. Haqbin d'avoir démontré qu'il se trouvait à la rue.

22 À partir du 4 mai 2016, M. Haqbin a été affecté à un centre d'accueil différent.

23 Le tuteur de M. Haqbin a introduit un recours devant le Nederlandstalige arbeidsrechtbank te Brussel (tribunal du travail néerlandophone de Bruxelles, Belgique), en vue d'obtenir l'annulation des décisions des 19 et 21 avril 2016 et la réparation du préjudice subi. Par un jugement de cette juridiction du 21 février 2017, ce recours a été rejeté comme non fondé.

24 Le 27 mars 2017, le tuteur de M. Haqbin a interjeté appel de ce jugement devant la juridiction de renvoi, l'arbeidshof te Brussel (cour du travail de Bruxelles, Belgique). Le 11 décembre 2017, M. Haqbin, entretemps devenu majeur, a repris l'instance en son propre nom.

25 La juridiction de renvoi estime que l'article 20 de la directive 2013/33 soulève un problème d'interprétation. Elle relève que le comité de contact, institué auprès de la Commission européenne pour assister les États membres dans la transposition de la directive 2013/33, a, lors d'une réunion du 12 septembre 2013, indiqué que, à son avis, l'article 20, paragraphe 4, de cette directive vise d'autres types de sanctions que des mesures impliquant une limitation ou un retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. De l'avis de ce comité, cette interprétation résulterait du caractère exhaustif des motifs, énumérés à l'article 20, paragraphes 1 à 3, de ladite directive, justifiant la limitation ou le retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Toutefois, dans l'avis qu'il a émis dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 2016 modifiant la loi sur l'accueil (*Moniteur belge* du 5 août 2016, p. 47647), adoptée aux fins de la transposition partielle de la directive 2013/33, le Raad van State (Conseil d'État, Belgique) aurait considéré qu'une telle lecture de l'article 20 de la directive 2013/33 ne serait pas la seule possible, compte tenu de la rédaction et de l'articulation des paragraphes 4 à 6 de cet article.

26 Selon la juridiction de renvoi, la réponse à apporter à la question d'interprétation évoquée au point précédent est pertinente pour la solution du litige dont elle est saisie, dès lors que, s'il convenait d'interpréter l'article 20 de la directive 2013/33 en ce sens qu'une exclusion du bénéfice des conditions matérielles d'accueil n'est possible que dans les cas envisagés aux paragraphes 1 à 3 de cet article et qu'elle ne l'est pas dans le cadre d'une mesure de sanction prise au titre du paragraphe 4 du même article, cette circonstance suffirait pour juger que les décisions des 19 et 21 avril 2016 sont entachées d'illégalité et que la Fedasil a commis une faute en infligeant une sanction contraire à la loi.

27 Par ailleurs, la juridiction de renvoi estime que l'application concrète de l'obligation de garantir un niveau de vie digne à tous les demandeurs, imposée aux États membres en vertu de l'article 20, paragraphes 5 et 6, de la directive 2013/33, suscite également des interrogations. À cet égard, elle indique en particulier qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 2016 modifiant la loi sur l'accueil, visés au point 25 du présent arrêt, et plus particulièrement de l'exposé des motifs du projet de loi, que, selon les ministres compétents, l'objectif de la directive 2013/33 peut être réalisé

par la possibilité dont disposent les demandeurs, exclus temporairement ou définitivement du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, de s'adresser à un des centres privés pour sans-abris, dont une liste leur serait communiquée.

28 Selon la juridiction de renvoi, la question se pose de savoir si, en vue de garantir un niveau de vie digne aux demandeurs, l'autorité publique chargée de leur accueil doit avoir pris les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'un demandeur d'asile qui a été exclu du bénéfice des conditions matérielles d'accueil à titre de sanction jouisse néanmoins d'un niveau de vie digne ou si elle peut se borner à compter sur l'assistance privée et n'intervenir que si cette dernière n'est pas en mesure de garantir un tel niveau de vie à la personne concernée.

29 Enfin, s'il devait être considéré que les sanctions visées à l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33 peuvent prendre la forme d'une exclusion du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, la juridiction de renvoi se demande si de telles sanctions peuvent être infligées à un mineur, en particulier à un mineur non accompagné.

30 C'est dans ces conditions que l'arbeidshof te Brussel (cour du travail de Bruxelles) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Convient-il d'interpréter l'article 20, paragraphes 1 à 3, de la directive [2013/33] en ce sens qu'il détermine limitativement les cas dans lesquels le bénéfice des conditions matérielles d'accueil peut être limité ou retiré ? Ou bien, ressort-il de l'article 20, paragraphes 4 et 5, [de cette directive] que le droit aux conditions matérielles d'accueil peut également être retiré à titre de sanction applicable en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement et en cas de comportement particulièrement violent ?

2) Convient-il d'interpréter l'article 20, paragraphes 5 et 6, [de ladite directive], en ce sens que, avant de prendre des sanctions ou une décision relative à la limitation ou au retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil et dans le cadre de ces décisions, les États membres doivent arrêter les mesures nécessaires garantissant, pendant la durée de l'exclusion, le droit à un niveau de vie digne ? Ou bien est-il possible de répondre à ces dispositions en vérifiant, après la décision de limitation ou de retrait des conditions matérielles d'accueil, si la personne faisant l'objet de la décision jouit d'un niveau de vie digne et, le cas échéant, en adoptant, à ce moment-là, des mesures correctives ?

3) Convient-il d'interpréter l'article 20, paragraphes 4, 5 et 6, [de la même directive,] lu en combinaison avec [ses articles] 14 et 21 à 24 [...] et avec les articles 1er, 3, 4 et 24 de la charte des droits fondamentaux en ce sens qu'une mesure ou une sanction d'exclusion temporaire (ou définitive) du droit aux conditions matérielles d'accueil peut être adoptée à l'encontre d'un mineur et, plus spécifiquement, à l'égard d'un mineur non accompagné ? »

Sur les questions préjudicielles

31 Par ses questions, qu'il y a lieu d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33 doit être interprété en ce sens qu'un État membre peut prévoir, parmi les sanctions susceptibles d'être infligées à un demandeur en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent, le retrait ou la limitation du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, au sens de l'article 2, sous f) et g), de cette directive et, dans l'affirmative, sous quelles conditions une telle sanction peut être infligée, notamment lorsqu'elle vise un mineur et, plus particulièrement, un mineur non accompagné au sens du même article, sous d) et e).

32 À cet égard, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il ressort des définitions figurant à l'article 2, sous f) et g), de la directive 2013/33, l'expression « conditions matérielles d'accueil » désigne l'ensemble des mesures prises par les États membres, conformément à cette directive, en faveur des demandeurs et comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière.

33 En vertu de l'article 17, paragraphes 1 et 2, de la directive 2013/33, les États membres sont tenus de faire en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale et que les mesures adoptées à ces fins assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé tant physique que mentale.

34 Dans le cas de « personnes vulnérables », au sens de l'article 21 de cette directive, dont font partie les mineurs non accompagnés tels que M. Haqbin au moment où celui-ci a fait l'objet de la sanction en cause au principal, l'article 17, paragraphe 2, second alinéa, de ladite directive dispose que les États membres sont tenus de faire en sorte qu'un tel niveau de vie leur soit « garanti ».

35 Néanmoins, l'obligation pour les États membres de faire en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil n'est pas absolue. En effet, le législateur de l'Union a prévu, à l'article 20 de la directive 2013/33, figurant sous le chapitre III de celle-ci, tous deux intitulés « Limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil », les circonstances dans lesquelles le bénéfice de telles conditions peut être limité ou retiré.

36 Ainsi que le relève la juridiction de renvoi, les trois premiers paragraphes de cet article se réfèrent expressément aux « conditions matérielles d'accueil ».

37 À cet égard, l'article 20, paragraphe 1, de cette directive dispose que les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur abandonne sans autorisation ou information le lieu de résidence qui lui a été fixé par l'autorité compétente de l'État membre concerné, ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile, ou présente une « demande ultérieure », au sens de l'article 2, sous q), de la directive 2013/32.

38 L'article 20, paragraphe 2, de la directive 2013/33 prévoit que les conditions matérielles d'accueil peuvent être limitées lorsqu'il est attesté que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre.

39 En outre, aux termes de l'article 20, paragraphe 3, de la directive 2013/33, les États membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de ces conditions.

40 L'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33 dispose, pour sa part, que les États membres peuvent déterminer les « sanctions » applicables en cas de manquement grave du demandeur au règlement des centres d'hébergement ou de comportement particulièrement violent de sa part.

41 En l'absence de définition, dans la directive 2013/33, de la notion de « sanction » visée, notamment, à son article 20, paragraphe 4, et faute de précision quant à la nature des sanctions pouvant être infligées à un demandeur au titre de cette disposition, les États membres disposent d'une marge d'appréciation dans la détermination de ces sanctions.

42 Dès lors que le libellé de l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33 ne permet pas, en soi, de répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi, telles qu'elles ont été reformulées au point 31 du présent arrêt, il y a lieu, aux fins de l'interprétation de cette disposition, d'avoir égard à son contexte, à l'économie générale et à la finalité de cette directive (voir, par analogie, arrêt du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, point 55 et jurisprudence citée).

43 En particulier, s'agissant de la question de savoir si une « sanction », au sens de l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, peut viser les « conditions matérielles d'accueil », il convient de relever, d'une part, qu'une mesure limitant ou retirant à un demandeur le bénéfice des conditions matérielles d'accueil en raison d'un manquement au règlement des centres d'hébergement ou d'un comportement particulièrement violent constitue, eu égard à sa finalité et à ses conséquences défavorables pour ce demandeur, une « sanction » au sens commun du terme et, d'autre part, que cette disposition figure sous le chapitre III de cette directive, consacré à la limitation et au retrait du bénéfice de telles conditions. Il s'ensuit que les sanctions visées par ladite disposition peuvent, en principe, porter sur les conditions matérielles d'accueil.

44 Il est vrai que la possibilité pour les États membres de limiter ou de retirer, selon le cas, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil n'est expressément prévue qu'à l'article 20, paragraphes 1 à 3, de la directive 2013/33, lesquels visent essentiellement, ainsi qu'il ressort du considérant 25 de cette directive, des hypothèses caractérisées par un risque d'abus, de la part des demandeurs, du système d'accueil institué par ladite directive. Toutefois, le paragraphe 4 de cet article n'exclut pas expressément qu'une sanction puisse porter sur les conditions matérielles d'accueil. En outre, ainsi que l'a notamment fait valoir la Commission, si les États membres ont la possibilité de prendre des mesures portant sur ces conditions afin de se protéger d'un risque d'abus du système d'accueil, ils doivent, de même, disposer de cette possibilité en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ou de comportement particulièrement violent, de tels actes étant, en effet, susceptibles de troubler l'ordre public ainsi que la sécurité des personnes et des biens.

45 Cela étant, il convient de relever que, conformément à l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2013/33, toute sanction, au sens du paragraphe 4 de cet article, doit être objective, impartiale, motivée et proportionnée à la situation particulière du demandeur et doit, en toutes circonstances, préserver son accès aux soins médicaux ainsi qu'un niveau de vie digne.

46 S'agissant plus particulièrement de l'exigence relative à la préservation de la dignité du niveau de vie, il ressort du considérant 35 de la directive 2013/33 que cette dernière vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application, notamment, de l'article 1er de la charte des droits fondamentaux et doit être mise en œuvre en conséquence. À cet égard, le respect de la dignité humaine, au sens de cet article, exige que la personne concernée ne se trouve pas dans une situation de dénuement matériel extrême qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que ceux de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se laver, et qui porterait ainsi atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec cette dignité (voir, en ce sens, arrêt du 19 mars 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, point 92 et jurisprudence citée).

47 Or, l'imposition d'une sanction consistant, sur le seul fondement d'un motif visé à l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, à retirer, fût-ce de manière temporaire, le bénéfice de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil ou des conditions matérielles d'accueil relatives au logement, à la nourriture ou à l'habillement serait inconciliable avec l'obligation, découlant de l'article 20, paragraphe 5, troisième phrase, de cette directive, de garantir au demandeur un niveau de vie digne, dès lors qu'elle priverait celui-ci de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que précisés au point précédent.

48 Une telle sanction reviendrait en outre à méconnaître l'exigence de proportionnalité inscrite à l'article 20, paragraphe 5, deuxième phrase, de la directive 2013/33, dans la mesure où même les sanctions les plus sévères visant à réprimer, en matière pénale, les manquements ou comportements visés à l'article 20, paragraphe 4, de cette directive ne peuvent priver le demandeur de la possibilité de pourvoir à ses besoins les plus élémentaires.

49 Cette considération n'est pas remise en cause par le fait, évoqué par la juridiction de renvoi, que le demandeur exclu à titre de sanction d'un centre d'hébergement en Belgique se verrait remettre, au moment où cette sanction lui est infligée, une liste de centres privés pour sans-abris susceptibles de l'accueillir. En effet, les autorités compétentes d'un État membre ne sauraient se limiter à remettre à un demandeur, exclu d'un centre d'hébergement à la suite d'une sanction qui lui a été infligée, une liste des structures d'accueil auxquelles il pourrait s'adresser pour y bénéficier de conditions matérielles d'accueil équivalentes à celles qui lui ont été retirées.

50 Tout au contraire, d'une part, l'obligation de garantir un niveau de vie digne, prévue à l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2013/33, impose aux États membres, du fait même de l'utilisation du verbe « garantir », d'assurer en permanence et sans interruption un tel niveau de vie. D'autre part, l'octroi d'un accès aux conditions matérielles d'accueil propre à garantir un tel niveau de vie doit être assuré par les autorités des États membres de manière encadrée et sous leur propre responsabilité, y compris lorsqu'elles font appel, le cas échéant, à des personnes physiques ou morales privées afin de mettre en œuvre, sous leur autorité, une telle obligation.

51 S'agissant d'une sanction consistant, sur le fondement d'un motif visé à l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, à limiter le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, y compris à retirer ou à limiter le bénéfice de l'allocation journalière, il appartient aux autorités compétentes d'assurer en toutes circonstances que, conformément à l'article 20, paragraphe 5, de cette directive, une telle sanction soit, eu égard à la situation particulière du demandeur ainsi qu'à l'ensemble des circonstances de l'espèce, conforme au principe de proportionnalité et ne porte pas atteinte à la dignité de ce demandeur.

52 Il convient encore de préciser que les États membres peuvent, dans les cas visés à l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, infliger, en fonction des circonstances de l'espèce et sous réserve du respect des exigences posées à l'article 20, paragraphe 5, de cette directive, des sanctions qui n'ont pas pour effet de priver le demandeur du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, telles que son maintien dans une partie séparée du centre d'hébergement, accompagné d'une interdiction d'entrer en contact avec certains résidents du centre ou son transfert dans un autre centre d'hébergement ou dans un autre logement, au sens de l'article 18, paragraphe 1, sous c), de ladite directive. De même, l'article 20, paragraphes 4 et 5, de la directive 2013/33 ne fait pas obstacle à une mesure de placement en rétention du demandeur en vertu de l'article 8, paragraphe 3, sous e), de cette directive, pour autant que les conditions prévues aux articles 8 à 11 de ladite directive soient remplies.

53 Enfin, il importe de préciser que, lorsque le demandeur est, comme dans l'affaire au principal, un mineur non accompagné, c'est-à-dire une « personne vulnérable », au sens de l'article 21 de la directive 2013/33, les autorités des États membres doivent, lors de l'adoption de sanctions au titre de l'article 20, paragraphe 4, de cette directive, prendre en compte de manière accrue , ainsi qu'il ressort de l'article 20, paragraphe 5, deuxième phrase, de ladite directive, la situation particulière du mineur ainsi que le principe de proportionnalité.

54 Par ailleurs, il ressort de l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2013/33 que l'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale pour les États membres lors de la transposition des dispositions de cette directive relatives aux mineurs. Aux termes du paragraphe 2 de cet article 23, les États membres doivent, lorsqu'ils évaluent cet intérêt supérieur, tenir dûment compte, en particulier, de facteurs tels que le bien-être et le développement social du mineur, en accordant une attention particulière à la situation personnelle de celui-ci, ainsi que les considérations tenant à sa sûreté et à sa

sécurité. Le considérant 35 de ladite directive souligne également que celle-ci vise à favoriser l'application, notamment, de l'article 24 de la charte des droits fondamentaux et doit être mise en œuvre en conséquence.

55 Dans ce contexte, au-delà des considérations générales exposées aux points 47 à 52 du présent arrêt, une attention particulière doit, en toutes circonstances, être portée à la situation du mineur lors de l'adoption d'une sanction au titre de l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, lu en combinaison avec le paragraphe 5 de cet article. Ces deux dispositions ne font, par ailleurs, pas obstacle à ce que les autorités d'un État membre décident de confier le mineur concerné aux services ou aux autorités judiciaires en charge de la protection de la jeunesse.

56 Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 20, paragraphes 4 et 5, de la directive 2013/33, lu à la lumière de l'article 1er de la charte des droits fondamentaux, doit être interprété en ce sens qu'un État membre ne peut pas prévoir, parmi les sanctions susceptibles d'être infligées à un demandeur en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent, une sanction consistant à retirer, même de manière temporaire, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, au sens de l'article 2, sous f) et g), de cette directive, ayant trait au logement, à la nourriture ou à l'habillement, dès lors qu'elle aurait pour effet de priver ce demandeur de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires. L'infliction d'autres sanctions au titre dudit article 20, paragraphe 4, doit, en toutes circonstances, respecter les conditions énoncées au paragraphe 5 de cet article, notamment, celles tenant au respect du principe de proportionnalité et de la dignité humaine. S'agissant d'un mineur non accompagné, ces sanctions doivent, eu égard, notamment, à l'article 24 de la charte des droits fondamentaux, être adoptées en prenant particulièrement en compte l'intérêt supérieur de l'enfant.

Sur les dépens

57 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 20, paragraphes 4 et 5, de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, lu à la lumière de l'article 1er de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'un État membre ne peut pas prévoir, parmi les sanctions susceptibles d'être infligées à un demandeur en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent, une sanction consistant à retirer, même de manière temporaire, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, au sens de l'article 2, sous f) et g), de cette directive, ayant trait au logement, à la nourriture ou à l'habillement, dès lors qu'elle aurait pour effet de priver ce demandeur de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires. L'infliction d'autres sanctions au titre dudit article 20, paragraphe 4, doit, en toutes circonstances, respecter les conditions énoncées au paragraphe 5 de cet article, notamment, celles tenant au respect du principe de proportionnalité et de la dignité humaine. S'agissant d'un mineur non accompagné, ces sanctions doivent, eu égard, notamment, à l'article 24 de la charte des droits fondamentaux, être adoptées en prenant particulièrement en compte l'intérêt supérieur de l'enfant.

Signatures