

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

30 juin 2022 (*)

« Renvoi préjudiciel – Procédure préjudicielle d’urgence – Politique d’asile et d’immigration – Directive 2011/95/UE – Article 4 – Procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale – Directive 2013/32/UE – Articles 6 et 7 – Normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale – Article 18 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Directive 2013/33/UE – Article 8 – Placement en rétention du demandeur – Motif du placement – Protection de la sécurité nationale ou de l’ordre public – Placement en rétention du demandeur d’asile en raison de son entrée irrégulière sur le territoire de l’Union »

Dans l’affaire C-72/22 PPU,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Cour administrative suprême de Lituanie), par décision du 2 février 2022, parvenue à la Cour le 4 février 2022, dans la procédure

M.A.

en présence de :

Valstybės sienos apsaugos tarnyba,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Arabadjiev (rapporteur), président de chambre, M. L. Bay Larsen, vice-président de la Cour, faisant fonction de juge de la première chambre, M^{me} I. Ziemele, MM. P. G. Xuereb et A. Kumin, juges,

avocat général : M. N. Emiliou,

greffier : M^{me} M. Siekierzyńska, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 7 avril 2022,

considérant les observations présentées :

- pour M.A., par M^e I. Botyrienė, avocat,
- pour le gouvernement lituanien, par M. K. Dieninis et M^{me} V. Vasiliauskienė, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} A. Azema, M. S. L. Kalėda et M^{me} A. Steiblytė, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 2 juin 2022,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9), de l'article 7, paragraphe 1, 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), ainsi que de l'article 8, paragraphes 2 et 3, 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'une procédure opposant M.A., ressortissant d'un pays tiers, au Valstybės sienos apsaugos tarnyba (Service national de protection des frontières près le ministère de l'intérieur de la République de Lituanie) (ci-après le « VSAT ») au sujet de la demande de ce dernier visant au placement en rétention de M.A.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2011/95

- 3 L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2011/95 dispose :

« Les États membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient à l'État membre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande. »

La directive 2013/32

- 4 Selon l'article 2, sous c), de la directive 2013/32 :

« Aux fins de la présente directive on entend par :

[...]

c) « demandeur », le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise ».

- 5 L'article 6 de la directive 2013/32 prévoit :

« 1. Lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale à une autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer de telles demandes, l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande.

Si la demande de protection internationale est présentée à d'autres autorités qui sont susceptibles de recevoir de telles demandes, mais qui ne sont pas, en vertu du droit national, compétentes pour les enregistrer, les États membres veillent à ce que l'enregistrement ait lieu au plus tard six jours ouvrables après la présentation de la demande.

Les États membres veillent à ce que ces autres autorités qui sont susceptibles de recevoir des demandes de protection internationale, par exemple les services de police, des gardes-frontières, les autorités chargées de l'immigration et les agents des centres de rétention, disposent des informations pertinentes et à ce que leur personnel reçoive le niveau de formation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches et

responsabilités, ainsi que des instructions, pour qu'ils puissent fournir aux demandeurs des informations permettant de savoir où et comment la demande de protection internationale peut être introduite.

2. Les États membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais. Si les demandeurs n'introduisent pas leur demande, les États membres peuvent appliquer l'article 28 en conséquence.

3. Sans préjudice du paragraphe 2, les États membres peuvent exiger que les demandes de protection internationale soient introduites en personne et/ou en un lieu désigné.

4. Nonobstant le paragraphe 3, une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire est présenté par le demandeur ou, si le droit national le prévoit, un rapport officiel est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné.

5. Lorsque, en raison du nombre élevé de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale, il est dans la pratique très difficile de respecter le délai prévu au paragraphe 1, les États membres peuvent prévoir de porter ce délai à dix jours ouvrables. »

6 L'article 7, paragraphe 1, de cette directive dispose :

« Les États membres font en sorte que toute personne majeure jouissant de la capacité juridique ait le droit de présenter une demande de protection internationale en son nom. »

7 L'article 43 de ladite directive énonce :

« 1. Les États membres peuvent prévoir des procédures conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales visés au chapitre II afin de se prononcer, à leur frontière ou dans leurs zones de transit, sur :

a) la recevabilité d'une demande, en vertu de l'article 33, présentée en de tels lieux ; et/ou

b) le fond d'une demande dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 31, paragraphe 8.

2. Les États membres veillent à ce que toute décision dans le cadre des procédures prévues au paragraphe 1 soit prise dans un délai raisonnable. Si aucune décision n'a été prise dans un délai de quatre semaines, le demandeur se voit accorder le droit d'entrer sur le territoire de l'État membre afin que sa demande soit traitée conformément aux autres dispositions de la présente directive.

3. Lorsque l'afflux d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides introduisant une demande de protection internationale à la frontière ou dans une zone de transit rend impossible, en pratique, l'application des dispositions du paragraphe 1, ces procédures peuvent également être appliquées dès lors et aussi longtemps que ces ressortissants de pays tiers ou apatrides sont hébergés normalement dans des endroits situés à proximité de la frontière ou de la zone de transit. »

La directive 2013/33

8 Aux termes des considérants 15 et 20 de la directive 2013/33 :

« (15) Le placement en rétention des demandeurs devrait respecter le principe sous-jacent selon lequel nul ne doit être placé en rétention pour le seul motif qu'il demande une protection internationale, conformément, notamment, aux obligations des États membres au regard du droit international et à l'article 31 de la convention de Genève. Les demandeurs ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles définies de manière très claire dans la présente directive et dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité en ce qui concerne tant la forme que la finalité de ce placement en rétention. Lorsqu'un demandeur est placé en rétention, il devrait bénéficier effectivement des garanties procédurales nécessaires, telles qu'un droit de recours auprès d'une autorité judiciaire nationale.

[...]

(20) En vue de mieux garantir l'intégrité physique et psychologique des demandeurs, le placement en rétention devrait être une mesure de dernier recours et ne peut être appliquée qu'après que toutes les autres mesures, non privatives de liberté, ont été dûment envisagées. Toute mesure autre que le placement en rétention doit respecter les droits humains fondamentaux des demandeurs ».

9 L'article 2, sous h), de cette directive prévoit :

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

[...]

h) « rétention », toute mesure d'isolement d'un demandeur par un État membre dans un lieu déterminé, où le demandeur est privé de sa liberté de mouvement ».

10 L'article 8 de ladite directive dispose, à ses paragraphes 2 et 3 :

« 2. Lorsque cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas, les États membres peuvent placer un demandeur en rétention, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées.

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 ;

[...] »

11 Aux termes de l'article 9 de la même directive :

« 1. Un demandeur n'est placé en rétention que pour une durée la plus brève possible et tant que les motifs énoncés à l'article 8, paragraphe 3, sont applicables.

Les procédures administratives liées aux motifs de rétention énoncés à l'article 8, paragraphe 3, sont exécutées avec toute la diligence voulue. Les retards dans les procédures administratives qui ne sont pas imputables au demandeur ne peuvent justifier une prolongation de la durée de rétention.

2. Le placement en rétention des demandeurs est ordonné par écrit par les autorités judiciaires ou administratives. La décision de placement en rétention indique les motifs de fait et de droit sur lesquels elle est basée.

3. Lorsque le placement en rétention est ordonné par les autorités administratives, les États membres prévoient un contrôle juridictionnel accéléré de la légalité du placement en rétention d'office et/ou à la demande du demandeur. Lorsqu'il a lieu d'office, ce contrôle est décidé le plus rapidement possible à partir du début du placement en rétention. Lorsqu'il a lieu à la demande du demandeur, il est décidé le plus rapidement possible après le lancement de la procédure pertinente. À cette fin, les États membres définissent dans leur droit national le délai dans lequel ont lieu le contrôle juridictionnel d'office et/ou le contrôle juridictionnel à la demande du demandeur.

Lorsque, à la suite du contrôle juridictionnel, le placement en rétention est jugé illégal, le demandeur concerné est libéré immédiatement.

4. Les demandeurs placés en rétention sont informés immédiatement par écrit, dans une langue qu'ils comprennent ou dont on peut raisonnablement supposer qu'ils la comprennent, des motifs du placement en

réention et des procédures de recours contre la décision de placement en réention prévues par le droit national, ainsi que de la possibilité de demander l'assistance juridique et la représentation gratuites.

5. Le placement en réention fait l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire à intervalles raisonnables, d'office et/ou à la demande du demandeur concerné, notamment en cas de prolongation, de survenance de circonstances pertinentes ou d'informations nouvelles pouvant avoir une incidence sur la légalité du placement en réention.

6. En cas de contrôle juridictionnel de la décision de placement en réention prévu au paragraphe 3, les États membres veillent à ce que les demandeurs aient accès à l'assistance juridique et à la représentation gratuites. Ceci comprend, au moins, la préparation des actes de procédure requis et la participation à l'audience devant les autorités judiciaires au nom du demandeur.

L'assistance juridique et la représentation gratuites sont fournies par des personnes dûment qualifiées, reconnues ou habilitées par le droit national, dont les intérêts n'entrent pas en conflit ou ne sont pas susceptibles d'entrer en conflit avec ceux du demandeur.

7. Les États membres peuvent également prévoir qu'une assistance juridique et une représentation gratuites sont fournies :

- a) uniquement aux demandeurs qui ne disposent pas de ressources suffisantes ; et/ou
- b) uniquement sous la forme de services fournis par des conseils juridiques ou d'autres conseillers spécifiquement désignés par le droit national pour assister et représenter les demandeurs.

8. Les États membres peuvent également :

- a) imposer des limites financières et/ou des délais concernant l'octroi de l'assistance juridique et de la représentation gratuites, à condition que ces limites et/ou délais ne restreignent pas de manière arbitraire l'accès à l'assistance juridique et à la représentation ;
- b) prévoir que le traitement réservé aux demandeurs, pour ce qui concerne les honoraires et autres frais, ne soit pas plus favorable que celui habituellement accordé à leurs ressortissants en matière d'assistance juridique.

9. Les États membres peuvent demander le remboursement de tout ou partie des frais qu'ils ont pris en charge dès lors que la situation financière du demandeur s'est considérablement améliorée ou lorsque la décision de prendre en charge ces frais a été prise sur la base de fausses informations fournies par le demandeur.

10. Les procédures d'accès à l'assistance juridique et à la représentation sont définies par le droit national. »

Le droit lituanien

12 L'article 2, paragraphe 20, du Lietuvos Respublikos įstatymas « Dėl užsieniečių teisinės padėties » (loi de la République de Lituanie relative au statut juridique des étrangers), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « loi sur les étrangers »), prévoit qu'est considéré comme demandeur d'asile l'étranger qui a présenté une demande d'asile selon les modalités prévues par la même loi et au sujet duquel une décision définitive n'a pas encore été adoptée.

13 Le chapitre X² de la loi sur les étrangers concerne l'application de cette loi en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence ou en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers. Dans ce chapitre, l'article 140¹² dispose :

« 1. La demande d'asile d'un étranger peut être introduite :

- 1) aux points de contrôle frontaliers ou dans les zones de transit, au [VSAT] ;
- 2) sur le territoire de la République de Lituanie, lorsque l'étranger est entré légalement [en] Lituanie, auprès du [département des migrations] ;
- 3) dans un État étranger, par l'intermédiaire des représentations diplomatiques et consulaires de la République de Lituanie désignées par le ministre des Affaires étrangères.

2. Une demande d'asile introduite par un étranger en méconnaissance des modalités prévues au paragraphe 1 du présent article n'est pas acceptée et les modalités de présentation d'une demande d'asile sont expliquées au demandeur. Le [VSAT] peut, eu égard à la vulnérabilité de l'étranger ou à d'autres circonstances individuelles, accepter la demande d'asile d'un étranger ayant franchi illégalement la frontière de la République de Lituanie.

[...] »

14 L'article 140¹⁷ de la loi sur les étrangers, qui régit les motifs de placement en rétention du demandeur d'asile en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence et en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, dispose, à son point 2, qu'un demandeur d'asile peut être placé en rétention lorsqu'il est arrivé sur le territoire de la République de Lituanie en franchissant illégalement la frontière nationale de cet État membre.

15 La procédure d'octroi et de retrait de l'asile en Lituanie, approuvée par le décret n° 1V-131 du ministre de l'Intérieur de la République de Lituanie du 24 février 2016 (dans sa version résultant du décret n° 1V-626 du ministre de l'Intérieur de la République de Lituanie du 27 juillet 2021, ci-après la « description de la procédure »), dispose, à son point 23, que, si la demande d'asile est présentée à une autorité qui n'est pas désignée à l'article 67, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers ou en méconnaissance des prescriptions énoncées au paragraphe 2 du même article ou au point 22 de la description de la procédure, cette demande est retournée à l'étranger au plus tard dans les deux jours ouvrables à partir du moment où il est constaté que la demande reçue par l'autorité est une demande d'asile, en informant le demandeur des modalités de présentation d'une demande d'asile. Cette information est présentée à l'étranger par écrit dans une langue dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend. Une copie de la réponse donnée à l'étranger est adressée à l'autorité désignée à l'article 67, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers en fonction du lieu de résidence de l'étranger, si ce lieu de résidence est connu.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

16 Par le décret n° 517, intitulé « Déclaration d'une situation d'urgence au niveau national et désignation du chef des opérations liées à la situation d'urgence au niveau national », du 2 juillet 2021 (TAR, 2021, n° 2021-15235, ci-après le « décret n° 517/21 »), le gouvernement de la République de Lituanie a déclaré une situation d'urgence sur l'ensemble de son territoire. Le 10 novembre 2021, l'état d'urgence a été proclamé sur une partie de ce territoire, au motif que cet État membre estimait faire face à un afflux massif de migrants en provenance, notamment, de la Biélorussie.

17 Le 17 novembre 2021, M.A., ressortissant d'un pays tiers, a été arrêté en Pologne, avec un groupe de personnes provenant de Lituanie, au motif qu'il ne possédait ni les documents de voyage ni le visa nécessaire pour séjourner dans ce dernier État membre et dans l'Union. Le 19 novembre 2021, M.A. a été remis aux agents du VSAT, sur le territoire lituanien. Le même jour, cette autorité a placé M.A. en rétention pour une durée maximale de 48 heures et demandé à l'Alytaus apylinkės teismas (tribunal de district d'Alytus, Lituanie) d'ordonner son placement en rétention pour une durée maximale de six mois.

- 18 Devant cette juridiction, le VSAT a indiqué que les banques de données lituaniennes ne contenaient pas d'informations relatives à l'intéressé et que celui-ci se trouvait en situation de séjour illégal en Lituanie. Eu égard à l'ensemble des circonstances pertinentes, le VSAT a estimé que M.A. aurait pu prendre la fuite pour échapper à un placement en rétention ou à un éventuel éloignement de cet État membre. Ainsi, le VSAT a demandé que M.A. fut placé en rétention afin d'établir sa situation juridique, pour une durée ne dépassant pas les six mois.
- 19 Lors de l'audience devant l'Alytaus apylinkės teismas (tribunal de district d'Alytus), M.A. a formé une demande de protection internationale. Par décision du 20 novembre 2021, cette juridiction a ordonné une mesure de placement en rétention de M.A. jusqu'à l'adoption d'une décision relative à son statut juridique en Lituanie, au plus tard, jusqu'au 18 février 2022, au motif qu'il existait un risque de fuite et qu'il n'était pas possible de déterminer les raisons sur lesquelles reposait sa demande d'asile sans une telle mesure.
- 20 M.A. a interjeté appel de cette décision en saisissant la juridiction de renvoi, le Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Cour administrative suprême de Lituanie). Lors de l'audience devant cette juridiction, M.A. a réitéré sa demande d'asile et a fait valoir qu'il avait déjà présenté une demande d'asile le 20 novembre 2021 à un fonctionnaire non identifié du VSAT. Cependant, cette autorité affirme ne pas disposer de données relatives à cette demande.
- 21 Le 24 janvier 2022, M.A. a présenté par écrit au VSAT une demande d'asile. Cette demande a été rejetée comme étant irrecevable par le département des migrations, notamment sur le fondement de l'article 140¹², paragraphe 1, de la loi sur les étrangers.
- 22 Devant la juridiction de renvoi, M.A. a fait valoir qu'il ne disposait pas d'informations sur le sort de sa demande d'asile et qu'il n'avait pas été informé des modalités de présentation de celle-ci. Le 1^{er} février 2022, lors d'une audience ultérieure devant cette juridiction, le représentant de M.A. et celui du VSAT ont demandé à ladite juridiction d'enjoindre au département des migrations d'examiner la demande de protection internationale de l'intéressé.
- 23 La juridiction de renvoi relève, en premier lieu, que, dans une situation d'urgence causée par l'afflux massif de migrants, telle que celle déclarée par le décret n° 517/21, une demande d'asile doit, à peine d'irrecevabilité, respecter les conditions prévues à l'article 140¹², paragraphe 1, de la loi sur les étrangers. Par ailleurs, en vertu de l'article 140¹⁷ de la loi sur les étrangers, dans une telle situation d'urgence, un étranger entré sur le territoire lituanien de façon irrégulière peut être placé en rétention.
- 24 L'application conjointe de ces dispositions de la loi sur les étrangers aurait pour conséquence que M.A., du fait de son entrée irrégulière sur le territoire lituanien ainsi que de son placement en rétention, se trouverait dans l'impossibilité de présenter une demande de protection internationale et, par conséquent, ne pourrait pas être qualifié de demandeur d'asile.
- 25 Or, en raison de la situation d'urgence déclarée par le décret n° 517/21, seuls les demandeurs d'asile peuvent faire l'objet d'une mesure moins contraignante que la rétention.
- 26 La juridiction de renvoi estime ainsi qu'un ressortissant d'un pays tiers qui est entré et séjourne illégalement en Lituanie n'a pas la possibilité de se voir appliquer une mesure moins contraignante que la rétention.
- 27 Certes, en vertu de l'article 140¹², paragraphe 2, de la loi sur les étrangers, le VSAT dispose d'une marge d'appréciation pour reconnaître le statut de demandeur d'asile aux ressortissants de pays tiers ayant franchi illégalement les frontières lituaniennes, eu égard à leur vulnérabilité ou à d'autres circonstances individuelles. Toutefois, les conditions de l'exercice de cette marge d'appréciation n'étant pas réglementées de manière précise, la juridiction de renvoi estime ne pas être en mesure de statuer sur la régularité des mesures prises, en l'occurrence, par le VSAT.

- 28 Dans ces conditions, cette juridiction cherche à déterminer si les directives 2011/95 et 2013/32 s'opposent à des dispositions nationales selon lesquelles, en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, un étranger qui est entré et séjourne illégalement sur le territoire d'un État membre se voit effectivement privé de la possibilité de présenter une demande de protection internationale.
- 29 En second lieu, la juridiction de renvoi doute de la conformité au droit de l'Union des dispositions permettant aux autorités lituaniennes, en présence d'une situation d'urgence proclamée au vu de l'afflux massif de migrants, de placer en rétention une personne dans la situation de M.A. du seul fait de son entrée irrégulière sur le territoire lituanien. Cette juridiction s'interroge sur la compatibilité de ces dispositions avec le considérant 15 et avec l'article 8, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/33, selon lesquels les demandeurs de protection internationale ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles bien définies et dans le respect du principe de proportionnalité.
- 30 Par ailleurs, en raison de doutes concernant la légalité du placement en rétention initial de M.A., la juridiction de renvoi a, par sa décision de renvoi, enjoint au VSAT, à titre provisoire, de placer M.A. dans un centre d'hébergement ou dans un autre lieu adapté, avec restriction de sa liberté de mouvement au périmètre de ce lieu, jusqu'au 18 février 2022. En outre, la juridiction de renvoi a enjoint au département des migrations de ne pas expulser ou renvoyer M.A. dans un pays tiers jusqu'à l'adoption d'une décision définitive dans l'affaire au principal.
- 31 Dans ces conditions, le Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Cour administrative suprême de Lituanie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'article 7, paragraphe 1, de la directive [2013/32], lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 1, de la directive [2011/95], doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à des règles de droit national telles que celles applicables en l'espèce, en vertu desquelles, en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence ou en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, un étranger qui est entré et séjourne illégalement sur le territoire d'un État membre n'a, en substance, pas la possibilité de présenter une demande de protection internationale ?
- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, les dispositions de l'article 8, paragraphes 2 et 3, de la directive [2013/33] doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une règle de droit national selon laquelle, en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence ou en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, un demandeur d'asile peut être placé en rétention pour le seul motif qu'il est entré sur le territoire de la République de Lituanie en franchissant illégalement la frontière de celle-ci ? »

Sur la procédure d'urgence

- 32 La juridiction de renvoi a demandé à ce que le présent renvoi préjudiciel soit soumis à la procédure préjudicielle d'urgence prévue à l'article 107, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour.
- 33 À l'appui de cette demande, elle a indiqué que M.A. a été placé en rétention du 17 novembre 2021 jusqu'à l'adoption de la décision de renvoi, le 2 février 2022. En vertu de ladite décision, M.A. a été placé dans un centre d'hébergement du VSAT dans les conditions indiquées au point 30 du présent arrêt. La juridiction de renvoi a ajouté que la réglementation applicable permet au VSAT, à l'expiration du terme de cette mesure provisoire, fixé au 18 février 2022, de saisir à nouveau la juridiction de première instance d'une demande tendant à placer l'intéressé en rétention ou le soumettre à une autre mesure.
- 34 Le 21 février 2022, la première chambre de la Cour a demandé à la juridiction de renvoi, d'une part, des informations relatives à la situation de M.A. après l'échéance du terme de la mesure ordonnée par cette juridiction et, d'autre part, des indications portant, notamment, sur les limitations à la liberté personnelle que cette mesure comporte.

- 35 Il ressort de la réponse de la juridiction de renvoi que, le 11 février 2022, le Marijampolės apylinkės teismas (tribunal de district de Marijampole, Lituanie) a adopté à l'égard de M.A. une mesure analogue à celle ordonnée par la juridiction de renvoi et visée au point 30 du présent arrêt. Cette mesure a été ordonnée jusqu'à la détermination du statut juridique de M.A., à une date ne dépassant pas le 11 mai 2022.
- 36 Il convient de relever, en premier lieu, que le présent renvoi préjudiciel porte sur l'interprétation des directives 2011/95, 2013/32 et 2013/33 qui relèvent du titre V de la troisième partie du traité FUE, relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ce renvoi est, par conséquent, susceptible d'être soumis à la procédure préjudicielle d'urgence.
- 37 S'agissant, en second lieu, de la condition relative à l'urgence, il convient de souligner que cette condition est notamment remplie lorsque la personne concernée dans l'affaire au principal est actuellement privée de la liberté et que son maintien en détention dépend de la solution du litige au principal. À cet égard, la situation de la personne concernée est à apprécier telle qu'elle se présente à la date de l'examen de la demande visant à obtenir que le renvoi préjudiciel soit soumis à la procédure d'urgence (arrêt du 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, point 99 ainsi que jurisprudence citée)
- 38 Selon une jurisprudence constante, le placement d'un ressortissant d'un pays tiers dans un centre de rétention, que ce soit au cours de sa demande de protection internationale ou en vue de son éloignement, constitue une mesure privative de liberté (arrêt du 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, point 100 ainsi que jurisprudence citée).
- 39 Par ailleurs, en ce qui concerne la notion de « rétention », au sens de l'article 2, sous h), de la directive 2013/33, la Cour a déjà jugé qu'il ressort du libellé et de la genèse de cette disposition ainsi que du contexte dans lequel celle-ci s'insère que la rétention d'un demandeur de protection internationale constitue une mesure coercitive qui prive ce demandeur de sa liberté de mouvement et l'isole du reste de la population, en lui imposant de demeurer en permanence dans un périmètre restreint et clos (voir, en ce sens, arrêt du 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, point 223).
- 40 En l'occurrence, il y a lieu de relever, premièrement, que, à la date de l'examen de la demande visant à obtenir que le renvoi préjudiciel soit soumis à la procédure d'urgence, M.A. était soumis à une mesure « autre » que la rétention, au sens du droit lituanien, à savoir l'hébergement dans un centre du VSAT avec restriction de mouvement au périmètre de ce lieu d'hébergement.
- 41 À cet égard, il ressort des informations transmises par la juridiction de renvoi que, si M.A. pouvait effectivement se déplacer à l'intérieur du centre du VSAT en cause, il ne pouvait sortir du périmètre de celui-ci sans autorisation et accompagnement. Par conséquent, l'intéressé apparaît être isolé du reste de la population et privé de sa liberté de mouvement.
- 42 Dans ces conditions, cette personne doit être considérée comme étant en rétention au sens de l'article 2, sous h), de la directive 2013/33.
- 43 Deuxièmement, s'agissant du lien entre le maintien en rétention et la solution du litige au principal, il ressort de la décision de renvoi, d'une part, que la première question posée porte sur la possibilité pour le requérant au principal de présenter une demande de protection internationale et être ainsi qualifié de demandeur d'asile. Or, selon les indications fournies par la juridiction de renvoi, cette qualification de demandeur d'asile est requise pour qu'une mesure n'impliquant pas la restriction de la liberté de mouvement caractérisant la notion de rétention puisse être appliquée.
- 44 D'autre part, la seconde question préjudicielle vise, en substance, à déterminer si l'article 8, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/33 autorise le placement en rétention de M.A. au seul motif qu'il se trouve en séjour irrégulier sur le territoire lituanien.

45 Au vu de ces considérations, le 3 mars 2022, la première chambre de la Cour a décidé, sur proposition du juge rapporteur, l'avocat général entendu, de faire droit à la demande de la juridiction de renvoi de soumettre le présent renvoi préjudiciel à la procédure préjudicielle d'urgence.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

Sur la persistance de l'objet de la première question

46 Lors de l'audience, le gouvernement lituanien a indiqué que, le 18 mars 2022, M.A. a présenté une demande de protection internationale, désormais en cours d'examen par les autorités compétentes. Ainsi, sans soutenir expressément que cette question est irrecevable, ce gouvernement relève qu'il n'y aurait plus lieu pour la Cour de répondre à la première question préjudicielle, celle-ci ayant perdu son objet.

47 La procédure instituée à l'article 267 TFUE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui leur sont nécessaires pour la solution des litiges qu'elles sont appelées à trancher [arrêt du 19 novembre 2019, A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 69].

48 À cet égard, il convient de rappeler que la justification du renvoi préjudiciel est non pas la formulation d'opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais le besoin inhérent à la solution effective d'un litige. Partant, s'il apparaît que les questions posées ne sont manifestement plus pertinentes pour la solution de ce litige, la Cour doit constater le non-lieu à statuer [arrêt du 19 novembre 2019, A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 70].

49 Or, à supposer même que M.A. ait effectivement soumis une demande de protection internationale le 18 mars 2022, qui serait désormais en cours d'examen, il ressort de la décision de renvoi que, par la première question préjudicielle, la juridiction de renvoi vise à déterminer la légalité des mesures appliquées à l'égard de cette personne à partir de sa première tentative de présentation de la demande de protection internationale, qui serait intervenue le 20 novembre 2021.

50 Il s'ensuit que la première question préjudicielle demeure utile pour la solution du litige au principal et qu'il y a donc lieu de répondre à cette question.

Sur le fond

51 Dans le cadre de la procédure de coopération prévue à l'article 267 TFUE et évoquée au point 47 du présent arrêt, même si, sur le plan formel, la juridiction de renvoi a limité sa question à l'interprétation d'une disposition particulière du droit de l'Union, une telle circonstance ne fait pas obstacle à ce que la Cour lui fournisse tous les éléments d'interprétation de ce droit qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, que cette juridiction y ait fait référence ou non dans l'énoncé de ses questions. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments dudit droit qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige au principal (arrêt du 15 juillet 2021, DocMorris, C-190/20, EU:C:2021:609, point 23 et jurisprudence citée).

52 En l'occurrence, il convient de relever que la première question posée, qui porte notamment sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2011/95, est justifiée par les doutes exprimés par la juridiction de renvoi concernant les conditions dans lesquelles une demande de protection internationale peut être soumise en Lituanie. Or, cette disposition concerne l'évaluation par l'État membre

en cause des éléments pertinents d'une telle demande et, par conséquent, n'apparaît pas pertinente pour la solution du litige au principal.

53 Par ailleurs, dans la mesure où la première question préjudicielle concerne lesdites conditions de soumission d'une demande de protection internationale, il convient d'interpréter également l'article 6 de la directive 2013/32, prévoyant les règles relatives à l'accès à la procédure d'examen de telles demandes.

54 En outre, selon les indications fournies par la juridiction de renvoi, dans une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, le non-respect des conditions de soumission d'une demande de protection internationale prévues à l'article 140¹², paragraphe 1, de la loi sur les étrangers, emporte la non-acceptation de la demande, laquelle, conformément au point 23 de la description de la procédure, est retournée à l'intéressé sans examen.

55 Cela implique, ainsi que le relève M. l'avocat général au point 58 de ses conclusions, que les ressortissants de pays tiers ne remplissant pas les conditions d'entrée en Lituanie, en substance, ne peuvent valablement demander l'asile dans cet État membre que depuis l'étranger ou à la frontière de celui-ci. En revanche, ces ressortissants perdraient une telle possibilité après leur entrée illégale sur le territoire dudit État membre. En effet, dans ces cas, leur demande ne serait pas prise en compte par les autorités nationales.

56 Dans ces conditions, en vue de répondre utilement à la première question, il convient de considérer que, par celle-ci, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6 et l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2013/32 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation d'un État membre selon laquelle, en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence ou en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, les ressortissants de pays tiers se trouvant en situation de séjour irrégulier se voient effectivement privés de la possibilité d'avoir accès, sur le territoire de cet État membre, à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale.

57 Il résulte de l'article 6, paragraphes 1, 3 et 4, de la directive 2013/32 que l'action de « présenter » une demande de protection internationale ne requiert aucune formalité administrative, lesdites formalités devant être respectées lors de l'« introduction » de la demande. En effet, cette dernière action exige, en principe, du demandeur de protection internationale qu'il remplisse un formulaire prévu à cet effet à l'article 6, paragraphe 4, de cette directive [voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, point 93].

58 S'agissant notamment de ladite action de « présenter » une demande de protection internationale, il convient de préciser que l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2013/32 prévoit que toute personne majeure jouissant de la capacité juridique a le droit de présenter une demande de protection internationale en son nom. En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour que tout ressortissant de pays tiers ou apatride a le droit de présenter une demande de protection internationale sur le territoire d'un État membre, y compris à ses frontières ou dans ses zones de transit, même s'il se trouve en séjour irrégulier sur ce territoire. Ce droit doit lui être reconnu, quelles que soient les chances de succès d'une telle demande [arrêt du 16 novembre 2021, Commission/Hongrie (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile), C-821/19, EU:C:2021:930, point 136].

59 Par ailleurs, l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2013/32 prévoit l'obligation pour les États membres de veiller à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais [voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, point 63].

60 À cet égard, il y a lieu de souligner, d'une part, que la présentation, l'enregistrement et l'introduction d'une demande doivent respecter l'objectif de la directive 2013/32 de garantir un accès effectif, à savoir un

accès aussi facile que possible, à la procédure d'octroi de la protection internationale [voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, point 63].

61 D'autre part, le droit de présenter une telle demande conditionne, premièrement, le respect des droits à ce que cette demande soit enregistrée et puisse être introduite et examinée dans les délais fixés par la directive 2013/32 et, deuxièmement, en définitive, l'effectivité du droit d'asile, tel qu'il est garanti par l'article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») [voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 2020, Commission/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale), C-808/18, EU:C:2020:1029, point 102].

62 Ainsi, bien que la présentation et l'introduction d'une demande de protection internationale constituent des étapes successives et distinctes, [voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, point 93], il existe néanmoins un lien étroit entre ces actions, dès lors que celles-ci visent à assurer, d'une part, l'accès effectif à la procédure permettant l'examen d'une demande de protection internationale et, d'autre part, l'effectivité de l'article 18 de la Charte.

63 Il convient dès lors de constater que l'application d'une législation nationale, telle que l'article 140¹², paragraphe 1, de la loi sur les étrangers, prévoyant qu'un ressortissant d'un pays tiers se trouvant en situation de séjour irrégulier serait, de ce seul fait, privé, après son entrée sur le territoire lituanien, de la possibilité de présenter ou d'introduire une demande de protection internationale, empêche, par conséquent, ledit ressortissant de jouir effectivement du droit consacré à l'article 18 de la Charte.

64 De telles modalités d'accès à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale prévues à l'article 140¹², paragraphe 1, de la loi sur les étrangers ne sauraient être regardées comme respectant les exigences fixées à l'article 6 et à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2013/32.

65 Certes, selon l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2013/32, les États membres peuvent exiger que les demandes de protection internationale soient introduites en personne et/ou en un lieu désigné. Toutefois, ainsi que le relève M. l'avocat général au point 75 de ses conclusions, les États membres ne sauraient exercer cette faculté d'une manière qui empêche, en pratique, ces ressortissants ou certains d'entre eux, d'introduire leur demande ou de l'introduire « dans les meilleurs délais ». L'interprétation contraire méconnaîtrait l'objectif de la directive 2013/32 consistant à garantir un accès effectif, aisé et rapide à la procédure d'octroi de protection internationale et porterait gravement atteinte à l'effet utile du droit de solliciter l'asile, que l'article 7 de cette directive reconnaît à tout ressortissant de pays tiers.

66 Il ne saurait en aller différemment lorsque l'accès d'un ressortissant d'un pays tiers à la procédure visée à l'article 6 de la directive 2013/32 peut tout de même être assuré par l'utilisation d'un pouvoir discrétionnaire, prévu à l'article 140¹², paragraphe 2, de la loi sur les étrangers, permettant à l'autorité responsable d'accepter d'examiner une demande de protection internationale en raison de la vulnérabilité du demandeur ou d'autres circonstances exceptionnelles.

67 À cet égard, il suffit de constater que, ainsi qu'il ressort du point 58 du présent arrêt, selon le libellé de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2013/32 et la jurisprudence de la Cour, « toute personne majeure » et « tout ressortissant de pays tiers » a le droit de présenter une demande de protection internationale. Ainsi, une disposition nationale, telle que l'article 140¹², paragraphe 2, de la loi sur les étrangers, prévoyant un pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente de prendre en compte uniquement les demandes de certains intéressés en condition de séjour irrégulier, en raison de leur vulnérabilité, ne remplit pas les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2013/32.

68 Néanmoins, le gouvernement lituanien invoque, à titre de justification aux limitations au droit de soumettre une demande de protection internationale qui découlent de l'article 140¹², paragraphe 1, de la loi sur les étrangers, la menace à l'ordre public ou à la sécurité intérieure à laquelle la République de

Lituanie doit faire face en raison de l'afflux massif de migrants à ses frontières, notamment en provenance de la Biélorussie.

- 69 Dans ces conditions, il importe de relever que, aux termes de l'article 72 TFUE, les dispositions du titre V de la troisième partie de ce traité ne portent pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.
- 70 À cet égard, il convient de rappeler que, bien qu'il appartienne aux États membres d'arrêter les mesures propres à assurer l'ordre public sur leur territoire ainsi que leur sécurité intérieure et extérieure, il n'en résulte pas pour autant que de telles mesures échappent totalement à l'application du droit de l'Union. En effet, ainsi que la Cour l'a jugé, le traité FUE ne prévoit des dérogations expresses applicables en cas de situations susceptibles de mettre en cause l'ordre public ou la sécurité publique que dans des cas bien circonscrits. Il ne saurait en être déduit qu'il existerait une réserve générale, inhérente au traité FUE, excluant du champ d'application du droit de l'Union toute mesure prise au titre de l'ordre public ou de la sécurité publique. Reconnaître l'existence d'une telle réserve, en dehors des conditions spécifiques des dispositions de ce traité, risquerait de porter atteinte au caractère contraignant et à l'application uniforme du droit de l'Union [voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 2020, Commission/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale), C-808/18, EU:C:2020:1029, point 214].
- 71 En outre, la dérogation prévue à l'article 72 TFUE doit faire l'objet d'une interprétation stricte. Il s'ensuit que cet article 72 ne saurait être interprété de manière à conférer aux États membres le pouvoir de déroger aux dispositions du droit de l'Union par la seule invocation des responsabilités qui leur incombent pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure [voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 2020, Commission/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale), C-808/18, EU:C:2020:1029, point 215].
- 72 Dans ces conditions, et eu égard à la jurisprudence citée aux points 70 et 71 du présent arrêt, le fait d'invoquer de manière générale des atteintes à l'ordre public ou à la sécurité intérieure causées par l'afflux massif de ressortissants de pays tiers ne permet pas de justifier, au titre de l'article 72 TFUE, une disposition, telle que l'article 140¹² de la loi sur les étrangers, qui conduit à priver – de facto – le ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier dans un État membre du droit de soumettre une demande de protection internationale sur le territoire de cet État membre.
- 73 Le gouvernement lituanien n'a d'ailleurs pas précisé quel serait l'effet d'une telle mesure sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure dans la situation d'urgence liée à l'afflux massif de migrants en cause.
- 74 Par ailleurs, ainsi qu'il ressort des points 125 à 127 et 130 des conclusions de M. l'avocat général, la directive 2013/32 permet, notamment à son article 43, aux États membres d'établir des procédures spéciales, applicables à leurs frontières, visant à apprécier la recevabilité de demandes de protection internationale dans des situations où le comportement du demandeur tend à indiquer que sa demande est manifestement non fondée ou abusive. Ces procédures permettent aux États membres d'exercer, aux frontières extérieures de l'Union, leurs responsabilités en matière de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une dérogation au titre de l'article 72 TFUE.
- 75 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il y a lieu de répondre à la première question préjudicielle que l'article 6 et l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2013/32 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation d'un État membre selon laquelle, en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence ou en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, les ressortissants de pays tiers se trouvant en situation de séjour irrégulier se voient effectivement privés de la possibilité d'avoir accès, sur le territoire de cet État membre, à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale.

Sur la seconde question

Sur la recevabilité

- 76 Le gouvernement lituanien a, en substance, soutenu lors de l'audience qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur la seconde question préjudicielle dès lors que la juridiction de renvoi, le 2 février 2022, a ordonné que M.A. fasse l'objet d'une mesure « autre » que la rétention, au sens du droit lituanien, et que cette mesure aurait été renouvelée, en substance, jusqu'au 11 mai 2022.
- 77 Or, à cet égard, il suffit de rappeler qu'il ressort du point 42 du présent arrêt que la mesure dont M.A. a fait l'objet constitue une rétention, au sens de l'article 2, sous h), de la directive 2013/33.
- 78 Dans ces conditions, il convient de constater qu'il y a lieu de répondre à la seconde question, laquelle est recevable.

Sur le fond

- 79 La juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 8, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/33 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la législation d'un État membre selon laquelle, en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence ou en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, un demandeur d'asile peut être placé en rétention au seul motif qu'il se trouve en séjour irrégulier sur le territoire de cet État membre.
- 80 À titre liminaire, il y a lieu de préciser que, selon la jurisprudence de la Cour, un ressortissant d'un pays tiers acquiert la qualité de demandeur de protection internationale, au sens de l'article 2, sous c), de la directive 2013/32, dès le moment où il « présente » une telle demande [arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, point 92].
- 81 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que les articles 8 et 9 de la directive 2013/33, lus en combinaison avec les considérants 15 et 20 de celle-ci, apportent des limitations importantes au pouvoir conféré aux États membres de procéder à un placement en rétention [arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, point 101].
- 82 Ainsi, aux termes de l'article 8, paragraphe 2, de ladite directive, un demandeur de protection internationale ne peut être placé en rétention que lorsque, à l'issue d'une appréciation au cas par cas, cela s'avère nécessaire et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. Il s'ensuit que les autorités nationales ne peuvent placer en rétention un demandeur de protection internationale qu'après avoir vérifié, au cas par cas, si une telle rétention est proportionnée aux fins qu'elle poursuit [arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, point 102].
- 83 S'agissant de l'article 8, paragraphe 3, de la directive 2013/33, il découle d'une jurisprudence constante de la Cour que cette disposition énumère de manière exhaustive les différents motifs susceptibles de justifier un placement en rétention et que chacun de ces motifs répond à un besoin spécifique et revêt un caractère autonome. Eu égard à l'importance du droit à la liberté consacré à l'article 6 de la Charte et à la gravité de l'ingérence que constitue une telle mesure de rétention dans ce droit, les limitations de l'exercice de celui-ci doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire [voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, points 104 et 105].
- 84 Or, il convient de relever que la circonstance qu'un demandeur de protection internationale se trouve en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre ne figure pas parmi les motifs susceptibles, en application de l'article 8, paragraphe 3, de la directive 2013/33, de justifier le placement en rétention d'un tel demandeur. Par conséquent, un ressortissant d'un pays tiers ne peut faire l'objet d'une mesure de rétention pour ce seul motif.

- 85 Il apparaît toutefois nécessaire de déterminer, afin de fournir une réponse utile à la juridiction de renvoi, si une telle circonstance peut justifier le placement en rétention d'un demandeur d'asile en vertu des motifs de la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public visés au point e) dudit article 8, paragraphe 3, ainsi que le considère, en substance, le gouvernement lituanien. En particulier, selon ce gouvernement, dans le contexte exceptionnel représenté par l'afflux massif d'étrangers en provenance de la Biélorussie, le comportement d'une personne se trouvant dans la situation de M.A. constituerait une menace pour l'ordre public et la sécurité nationale de la République de Lituanie. À l'audience, le gouvernement de cet État membre a également évoqué la menace qu'un ressortissant étranger se trouvant dans la situation de M.A. représente pour l'ordre public et pour la sécurité publique des autres États membres de l'Union.
- 86 À cet égard, il convient de rappeler que l'encadrement strict auquel est soumis le pouvoir reconnu aux autorités nationales compétentes de placer en rétention un demandeur, sur le fondement de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous e), de la directive 2013/33, est également assuré par l'interprétation dont font l'objet, dans la jurisprudence de la Cour, les notions de « sécurité nationale » et d'« ordre public » figurant dans d'autres directives et qui s'applique également s'agissant de la directive 2013/33 (arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 64).
- 87 La Cour a ainsi jugé que la notion d'« ordre public » suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 65 et jurisprudence citée).
- 88 Quant à la notion de « sécurité nationale », cette notion couvre la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure et que, partant, l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires, peuvent affecter la sécurité publique (voir, en ce sens, arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 66 et jurisprudence citée).
- 89 Il découle de ces considérations que la menace à la sécurité nationale ou à l'ordre public ne saurait justifier, au regard de l'exigence de nécessité, le placement ou le maintien en rétention d'un demandeur sur la base de l'article 8, paragraphe 3, premier alinéa, sous e), de la directive 2013/33 qu'à la condition que son comportement individuel représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société ou la sécurité intérieure ou extérieure de l'État membre concerné (arrêt du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 67).
- 90 Dans ces conditions, le caractère irrégulier du séjour d'un demandeur de protection internationale ne saurait être regardé comme démontrant, en soi, l'existence d'une menace suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société ou révélant une atteinte aux intérêts mentionnés au point 89 du présent arrêt. Ainsi, il ne saurait être admis qu'un tel demandeur puisse, au seul motif qu'il se trouve dans une situation de séjour irrégulier dans un État membre, constituer une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public de cet État membre, au sens de l'article 8, paragraphe 3, sous e), de la directive 2013/33.
- 91 Ce constat est sans préjudice de la possibilité qu'un demandeur de protection internationale en séjour irrégulier dans un État membre soit considéré comme constituant une telle menace en raison de circonstances spécifiques, démontrant la dangerosité de celui-ci, s'ajoutant au caractère irrégulier de ce séjour.
- 92 Enfin, pour autant que les arguments du gouvernement lituanien soulevés à l'audience puissent être compris comme invoquant la possibilité de déroger, en raison de la situation exceptionnelle d'afflux de migrants, à l'ensemble des dispositions de la directive 2013/33, sur le fondement de l'article 72 TFUE, il y a lieu de relever que ce gouvernement se borne à faire valoir, à cet égard, des considérations générales qui ne sont pas de nature, au regard de la jurisprudence rappelée aux points 70 et 71 du présent arrêt, à justifier l'application de cet article.

93 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il y a lieu de répondre à la seconde question préjudicielle que l'article 8, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/33 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la législation d'un État membre selon laquelle, en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence ou en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, un demandeur d'asile peut être placé en rétention au seul motif qu'il se trouve en séjour irrégulier sur le territoire de cet État membre.

Sur les dépens

94 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 (première chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 6 et l'article 7, paragraphe 1, 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 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation d'un État membre selon laquelle, en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence ou en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, les ressortissants de pays tiers se trouvant en situation de séjour irrégulier se voient effectivement privés de la possibilité d'avoir accès, sur le territoire de cet État membre, à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale.**
- 2) **L'article 8, paragraphes 2 et 3, 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 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la législation d'un État membre selon laquelle, en cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence ou en cas de proclamation d'une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, un demandeur d'asile peut être placé en rétention au seul motif qu'il se trouve en séjour irrégulier sur le territoire de cet État membre.**

Signatures

* Langue de procédure : le lituanien.