

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

9 septembre 2021 (*)

« Renvoi préjudiciel – Contrôles aux frontières, asile et immigration – Politique d’asile – Procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale – Directive 2013/32/UE – Article 40 – Demande ultérieure – Éléments ou faits nouveaux – Notion – Circonstances déjà existantes avant la clôture définitive d’une procédure ayant pour objet une demande de protection internationale antérieure – Principe de l’autorité de la chose jugée – Faute du demandeur »

Dans l’affaire C-18/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), par décision du 18 décembre 2019, parvenue à la Cour le 16 janvier 2020, dans la procédure

XY

en présence de :

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M^{me} A. Prechal, présidente de chambre, MM. N. Wahl, F. Biltgen, M^{me} L. S. Rossi (rapporteure) et M. J. Passer, juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement autrichien, par M. A. Posch ainsi que par M^{mes} J. Schmoll et C. Drexel, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vlácil ainsi que par M^{me} A. Pagáčová, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement allemand, par MM. J. Möller et R. Kanitz, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement français, par M^{me} E. de Moustier et M. D. Dubois, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér et M^{me} M. M. Tátrai, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} M. K. Bulterman et M. J. Langer, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} M. Condou-Durande ainsi que par MM. H. Leupold et J. Tomkin, en qualité d’agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 avril 2021,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 40 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).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant XY au Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Office fédéral pour le droit des étrangers et le droit d'asile, Autriche) (ci-après le « Bundesamt ») au sujet du rejet par celui-ci d'une demande de protection internationale introduite par XY.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2005/85/CE

- 3 La directive 2005/85/CE du Conseil, du 1^{er} décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO 2005, L 326, p. 13), a été abrogée par la directive 2013/32, avec effet au 21 juillet 2015. L'article 34, paragraphe 2, de la directive 2005/85 disposait :

« Les États membres peuvent prévoir, dans leur législation nationale, des règles sur l'examen préliminaire effectué en vertu de l'article 32. Ces règles peuvent notamment :

[...]

- b) exiger du demandeur concerné qu'il présente les informations nouvelles dans un délai déterminé à compter du moment où il a obtenu ces informations ;

[...] »

La directive 2013/32

- 4 Les considérants 3, 18 et 36 de la directive 2013/32 énoncent :

« (3) Le Conseil européen, lors de sa réunion spéciale de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, est convenu d'œuvrer à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 [...], et d'assurer ainsi que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté, c'est-à-dire d'affirmer le principe de non-refoulement.

[...]

- (18) Il est dans l'intérêt à la fois des États membres et des demandeurs d'une protection internationale que les demandes de protection internationale fassent l'objet d'une décision aussi rapide que possible, sans préjudice de la réalisation d'un examen approprié et exhaustif.

[...]

(36) Lorsqu'un demandeur présente une demande ultérieure sans apporter de nouvelles preuves ou de nouveaux arguments, il serait disproportionné d'obliger les États membres à entreprendre une nouvelle procédure d'examen complet. Les États membres devraient, en l'espèce, pouvoir rejeter une demande comme étant irrecevable conformément au principe de l'autorité de la chose jugée. »

5 L'article 5 de cette directive dispose :

« Les États membres peuvent prévoir ou maintenir des normes plus favorables en ce qui concerne les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale, pour autant que ces normes soient compatibles avec la présente directive. »

6 L'article 28, paragraphes 1 et 2, de ladite directive prévoit :

« 1. Lorsqu'il existe un motif sérieux de penser qu'un demandeur a retiré implicitement sa demande ou y a renoncé implicitement, les États membres veillent à ce que l'autorité responsable de la détermination prenne la décision soit de clore l'examen de la demande, soit, pour autant que l'autorité responsable de la détermination considère la demande comme infondée sur la base d'un examen approprié de celle-ci quant au fond, conformément à l'article 4 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 rejeter celle-ci.

Les États membres peuvent présumer que le demandeur a implicitement retiré sa demande de protection internationale ou y a implicitement renoncé, notamment lorsqu'il est établi :

- a) qu'il n'a pas répondu aux demandes l'invitant à fournir des informations essentielles pour sa demande, au regard de l'article 4 de la [directive 2011/95], ou ne s'est pas présenté à un entretien personnel conformément aux articles 14 à 17 de la présente directive, sauf si le demandeur apporte la preuve, dans un délai raisonnable, que cette absence était indépendante de sa volonté ;
- b) qu'il a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il vivait ou était placé en rétention, sans contacter l'autorité compétente dans un délai raisonnable ou qu'il n'a pas, dans un délai raisonnable, respecté l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités ou d'autres obligations de communication, à moins que le demandeur ne démontre que cela était dû à des circonstances qui ne lui sont pas imputables.

Aux fins de l'application des présentes dispositions, les États membres peuvent fixer des délais ou élaborer des lignes directrices à ce sujet.

2. Les États membres font en sorte qu'un demandeur qui se présente à nouveau devant l'autorité compétente après qu'une décision de clôture de l'examen visée au paragraphe 1 du présent article a été prise ait le droit de solliciter la réouverture de son dossier ou de présenter une nouvelle demande qui ne sera pas soumise à la procédure visée aux articles 40 et 41.

Les États membres peuvent prévoir un délai d'au moins neuf mois à l'issue duquel le dossier du demandeur ne peut plus être rouvert ou la nouvelle demande peut être traitée en qualité de demande ultérieure et être soumise à la procédure visée aux articles 40 et 41. Les États membres peuvent prévoir que le dossier du demandeur ne peut être rouvert qu'une seule fois.

Les États membres veillent à ce qu'une telle personne ne soit pas éloignée en violation du principe de non-refoulement.

Les États membres peuvent autoriser l'autorité responsable de la détermination à reprendre l'examen au stade auquel il avait été interrompu. »

7 Aux termes de l'article 33, paragraphe 2, de la même directive :

« Les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable uniquement lorsque :

[...]

d) la demande concernée est une demande ultérieure, dans laquelle n'apparaissent ou ne sont présentés par le demandeur aucun élément ou fait nouveau relatifs à l'examen visant à déterminer si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la [directive 2011/95] ; ou

[...] »

8 L'article 40 de la directive 2013/32, intitulé « Demandes ultérieures », prévoit, à ses paragraphes 1 à 5 :

1. Lorsqu'une personne qui a demandé à bénéficier d'une protection internationale dans un État membre fait de nouvelles déclarations ou présente une demande ultérieure dans ledit État membre, ce dernier examine ces nouvelles déclarations ou les éléments de la demande ultérieure dans le cadre de l'examen de la demande antérieure ou de l'examen de la décision faisant l'objet d'un recours juridictionnel ou administratif, pour autant que les autorités compétentes puissent, dans ce cadre, prendre en compte et examiner tous les éléments étayant les nouvelles déclarations ou la demande ultérieure.

2. Afin de prendre une décision sur la recevabilité d'une demande de protection internationale en vertu de l'article 33, paragraphe 2, point d), une demande de protection internationale ultérieure est tout d'abord soumise à un examen préliminaire visant à déterminer si des éléments ou des faits nouveaux sont apparus ou ont été présentés par le demandeur, qui se rapportent à l'examen visant à déterminer si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la [directive 2011/95].

3. Si l'examen préliminaire visé au paragraphe 2 aboutit à la conclusion que des éléments ou des faits nouveaux sont apparus ou ont été présentés par le demandeur et qu'ils augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la [directive 2011/95], l'examen de la demande est poursuivi conformément au chapitre II. Les États membres peuvent également prévoir d'autres raisons de poursuivre l'examen d'une demande ultérieure.

4. Les États membres peuvent prévoir de ne poursuivre l'examen de la demande que si le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l'incapacité de faire valoir, au cours de la précédente procédure, les situations exposées aux paragraphes 2 et 3 du présent article, en particulier en exerçant son droit à un recours effectif en vertu de l'article 46.

5. Lorsque l'examen d'une demande ultérieure n'est pas poursuivi en vertu du présent article, ladite demande est considérée comme irrecevable conformément à l'article 33, paragraphe 2, point d). »

9 Aux termes de l'article 42, paragraphe 2, de la directive 2013/32 :

« Les États membres peuvent prévoir, dans leur législation nationale, des règles sur l'examen préliminaire effectué en vertu de l'article 40. Ces règles peuvent notamment :

a) exiger du demandeur concerné qu'il indique les faits et produise les éléments de preuve justifiant une nouvelle procédure ;

b) permettre de procéder à l'examen préliminaire en le limitant aux seules observations écrites présentées hors du cadre d'un entretien personnel, sauf dans les cas visés à l'article 40, paragraphe 6.

Ces règles ne mettent pas le demandeur dans l'impossibilité d'engager une nouvelle procédure ni lui en interdisent, de facto, l'accès ou dressent des obstacles importants sur cette voie. »

Le droit autrichien

- 10 L'article 68, paragraphe 1, de l'Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (loi générale relative à la procédure administrative, BGBl. 51/1991) (ci-après l'« AVG »), prévoit :

« Les demandes des intéressés qui, sauf dans les cas visés aux articles 69 et 71, tendent à la modification d'une décision qui n'est pas ou n'est plus susceptible de recours doivent être rejetées pour cause de chose jugée, lorsque l'administration ne voit pas de motifs pour prendre une ordonnance conformément aux paragraphes 2 à 4 du présent article. »

- 11 L'article 69 de l'AVG dispose :

« (1) Il est fait droit à la demande d'un intéressé tendant à la réouverture d'une procédure clôturée par voie de décision, lorsque cette décision n'est pas ou n'est plus susceptible de recours et :

[...]

2. lorsqu'apparaissent des faits ou des preuves nouveaux lesquels, sans faute imputable à l'intéressé, n'ont pas pu être invoqués dans la procédure antérieure et lesquels, considérés isolément ou en relation avec les autres résultats de la procédure, auraient probablement abouti à une décision dont le dispositif aurait une teneur différente ; ou

[...]

(2) La demande de réouverture doit être introduite dans un délai de deux semaines auprès de l'administration qui a pris la décision. Le délai court à compter du moment auquel le demandeur a eu connaissance du motif de réouverture ; toutefois, lorsque le demandeur a eu connaissance de ce motif après la communication orale de la décision mais avant la notification de la version écrite de la décision, le délai ne court qu'à compter de la date de cette notification. Après une période de trois ans à compter de la date d'adoption de la décision, la demande de réouverture ne peut plus être présentée. Il appartient au demandeur d'apporter la preuve des circonstances démontrant le respect du délai légal.

[...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 12 Le 18 juillet 2015, XY, ressortissant irakien de confession musulmane chiïte, a introduit une demande de protection internationale auprès du Bundesamt, qui a été rejetée par décision du 29 janvier 2018. À la suite du rejet, par ordonnance du 25 septembre 2018 du Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle, Autriche), du dernier recours juridictionnel formé par XY contre cette décision, celle-ci est devenue définitive.
- 13 XY a fondé tant sa demande de protection internationale que les recours qu'il a introduits contre la décision du 29 janvier 2018 rejetant cette demande, sur le fait qu'il craignait pour sa vie en cas de retour en Irak au motif qu'il avait refusé de combattre pour des milices chiïtes et que ce pays était toujours en guerre.
- 14 Le 4 décembre 2018, XY a introduit une demande ultérieure de protection internationale.
- 15 À l'appui de cette demande, il a soutenu que, lors de la procédure ayant eu pour objet sa demande antérieure, il n'avait pas fourni le motif réel pour lequel il demande le bénéfice de la protection internationale, ce motif tenant à son homosexualité. Il a allégué craindre pour sa vie en Irak en raison de son orientation sexuelle, celle-ci étant interdite par son pays et « par sa religion ». Il a indiqué que ce n'est qu'à la suite de son

arrivée en Autriche et grâce au soutien d'une association avec laquelle il aurait été en contact à partir du mois de juin 2018, qu'il aurait pris conscience qu'il ne serait pas personnellement exposé en révélant son homosexualité.

- 16 Par décision du 28 janvier 2019, le Bundesamt a rejeté pour irrecevabilité la demande ultérieure de XY, au motif que, en application de l'article 68, paragraphe 1, de l'AVG, cette demande tendait à remettre en cause une décision antérieure de refus qui avait autorité de chose jugée. Il a également ordonné le retour de l'intéressé vers l'Irak, assorti d'une interdiction d'entrée sur le territoire autrichien pour une durée limitée à deux ans.
- 17 XY a formé un recours devant le Bundesverwaltungsgericht (tribunal administratif fédéral, Autriche) contre cette décision. Par jugement du 18 mars 2019, cette juridiction a fait droit au recours, uniquement en tant qu'il portait sur l'interdiction d'entrée sur le territoire autrichien et a rejeté celui-ci pour le surplus.
- 18 Selon le Bundesverwaltungsgericht (tribunal administratif fédéral), dès lors que XY a omis de faire état de son homosexualité lors de l'instruction de la première demande de protection internationale, l'autorité de la chose jugée dont est revêtue la décision rejetant cette première demande s'oppose à la prise en compte de cet élément de fait.
- 19 XY a formé un pourvoi en *Revision* devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), par lequel il conteste l'irrecevabilité qui a été opposée à sa demande ultérieure. Selon lui, il a fait état d'un fait nouveau qui aurait dû permettre de constater la recevabilité de cette demande et qui consisterait non pas dans le fait qu'il est homosexuel, mais dans la capacité qu'il a désormais acquise, depuis qu'il est en Autriche, d'exprimer cette homosexualité.
- 20 La juridiction de renvoi relève que, le droit autrichien ne comportant pas de dispositions spéciales en la matière, c'est au regard des dispositions générales régissant la procédure administrative qu'il convient d'apprécier la recevabilité d'une demande ultérieure de protection internationale, notamment afin de garantir le respect de l'autorité de la chose jugée acquise par une décision statuant sur une demande antérieure.
- 21 Or, aux termes de l'article 68, paragraphe 1, de l'AVG, les demandes qui tendent à la modification d'une décision qui n'est pas ou n'est plus susceptible de recours doivent, en principe, être rejetées pour cause de chose jugée.
- 22 La juridiction de renvoi précise, à cet égard, que, s'agissant des demandes répétées de protection internationale, seules d'éventuelles circonstances qui n'apparaîtraient qu'après l'adoption de la décision définitive clôturant la procédure antérieure et qui modifieraient de manière substantielle la situation du demandeur pourraient, selon la jurisprudence nationale, justifier l'ouverture d'une nouvelle procédure.
- 23 En revanche, ainsi qu'il ressort de l'article 69, paragraphe 1, point 2, de l'AVG, toute demande ultérieure fondée sur une situation qui se serait réalisée avant l'adoption de cette décision ne pourrait entraîner que la réouverture de la procédure antérieure et cela seulement si le fait, pour le demandeur, d'avoir omis d'invoquer cette situation lors de la procédure antérieure n'était pas constitutif d'une faute qui lui était imputable.
- 24 C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi se demande, en premier lieu, si la notion d'éléments ou de faits nouveaux qui sont apparus ou ont été présentés par le demandeur, figurant à l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/32, doit être comprise en ce sens qu'elle ne vise que des éléments ou des faits qui se sont nouvellement produits ou qu'elle comprend également l'allégation par un demandeur d'éléments ou de faits qui existaient déjà avant la clôture définitive d'une procédure antérieure.
- 25 Elle précise que le droit administratif autrichien retient la première de ces interprétations. Par conséquent, un demandeur de protection internationale pourrait, sur la base d'éléments ou de faits existant avant la clôture de la procédure ayant pour objet la demande antérieure, obtenir uniquement, en vertu du droit autrichien, la

réouverture de la procédure antérieure, à la condition que le fait de ne pas avoir invoqué, lors de cette procédure antérieure, ces éléments ou ces faits ne soit pas constitutif d'une faute qui lui est imputable.

- 26 La juridiction de renvoi estime que, compte tenu de l'imprécision du libellé de l'article 40 de la directive 2013/32, la seconde des interprétations de celui-ci mentionnées au point 24 du présent arrêt, sur laquelle se fonde en l'espèce XY, pourrait être retenue. Dans cette hypothèse, la juridiction de renvoi se demande, en deuxième lieu, si, en l'absence de dispositions nationales transposant l'article 40 de la directive 2013/32 et réglant de manière spécifique le traitement des demandes ultérieures, la réouverture de la procédure antérieure suffit pour mettre en œuvre, tout particulièrement, l'article 40, paragraphe 3, de cette directive prévoyant que, si l'examen préliminaire visé à l'article 40, paragraphes 2 et 3, de ladite directive aboutit à la conclusion que des éléments ou des faits nouveaux sont apparus ou ont été présentés par le demandeur et qu'ils augmentent de manière significative la probabilité que celui-ci remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95, l'examen de la demande ultérieure est poursuivi conformément au chapitre II de la directive 2013/32.
- 27 En troisième lieu, ladite juridiction – qui présuppose, d'une part, que des éléments ou des faits nouveaux, qui n'ont pas été invoqués lors de la procédure ayant eu pour objet une demande antérieure et qui existaient déjà avant la décision clôturant définitivement cette procédure, peuvent être invoqués au soutien d'une demande ultérieure, et, d'autre part, que la réouverture de ladite procédure n'assure pas une transposition correcte de l'article 40 de la directive 2013/32 – relève que, ainsi interprétée, cette disposition imposerait de laisser inappliqué l'article 68 de l'AVG. En effet, cet article 68 prévoit que le respect de l'autorité de la chose jugée s'oppose à ce qu'un demandeur de protection internationale invoque, dans le cadre d'une nouvelle demande de protection, des éléments ou des faits « nouveaux » qui existaient déjà lors de l'adoption de la décision définitive de rejet de sa première demande de protection.
- 28 Cependant, l'inapplication de l'article 68 de l'AVG à toute nouvelle demande de protection internationale conférerait aux demandeurs la faculté d'invoquer, au soutien de leur demande, des éléments ou des faits « nouveaux » sans aucune limitation temporelle. En effet, l'article 69 de l'AVG, qui limite cette faculté à la seule hypothèse où ce n'est pas par la faute du demandeur que ces éléments ou faits n'ont pas été soulevés lors de la procédure antérieure, n'est applicable qu'à la réouverture de cette procédure et non pas à une telle nouvelle demande de protection internationale.
- 29 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi se demande si, malgré le fait que le droit autrichien ne prévoit pas de dispositions spécifiques transposant l'article 40, paragraphe 4, de la directive 2013/32, cette disposition est susceptible de limiter la faculté pour un demandeur d'invoquer des éléments ou des faits nouveaux au soutien d'une demande ultérieure à la seule hypothèse dans laquelle l'omission d'invoquer de tels éléments ou faits lors de la procédure ayant eu pour objet la demande antérieure n'était pas imputable à la faute du demandeur. À cet égard, les doutes de la juridiction de renvoi sont également liés à la circonstance qu'une réponse affirmative à cette question impliquerait qu'une disposition non transposée d'une directive revête un effet direct au détriment d'un justiciable, un tel effet direct étant cependant exclu par la jurisprudence nationale et par celle de la Cour.
- 30 Compte tenu de ces considérations, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Les notions d'«éléments ou de faits nouveaux» qui «sont apparus ou ont été présentés par le demandeur», figurant à l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la [directive 2013/32] comprennent-elles également des faits qui existaient déjà avant la clôture définitive de la procédure d'asile antérieure ?
 - 2) En cas de réponse affirmative à la première question, dans le cas où apparaissent des faits ou des preuves nouveaux qui, sans faute imputable à la personne étrangère, n'ont pas pu être invoqués dans la

procédure antérieure, est-il suffisant qu'un demandeur d'asile puisse demander la réouverture d'une procédure antérieure qui a été définitivement clôturée ?

- 3) En cas de réponse affirmative à la première question, lorsque c'est par sa faute que le demandeur d'asile n'a pas déjà présenté dans la procédure d'asile antérieure les motifs nouvellement invoqués, l'administration peut-elle refuser d'examiner le fond d'une demande ultérieure sur le fondement d'une disposition nationale qui consacre un principe valable de manière générale dans la procédure administrative alors même que, faute d'avoir adopté des dispositions spéciales, l'État membre n'a pas correctement transposé les dispositions de l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/32 et n'a donc pas expressément fait usage de la possibilité – que lui conférerait l'article 40, paragraphe 4, de cette directive – de ne pas poursuivre l'examen au fond de la demande ultérieure ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 31 Par sa première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir, en substance, si l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens que la notion d'« éléments ou [de] faits nouveaux » qui « sont apparus ou ont été présentés par le demandeur », au sens de cette disposition, comprend uniquement les éléments ou les faits survenus après la clôture définitive de la procédure ayant eu pour objet une demande antérieure de protection internationale ou si ladite notion inclut également les éléments ou les faits qui existaient déjà avant la clôture de cette procédure, mais qui n'ont pas été invoqués par le demandeur.
- 32 Afin de répondre à cette question, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit de l'Union, qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée, doivent normalement trouver, dans toute l'Union européenne, une interprétation autonome et uniforme, qui doit être recherchée en tenant compte non seulement des termes de celle-ci, mais également du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause [arrêt du 10 juin 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux)*, C-921/19, EU:C:2021:478, point 28 et jurisprudence citée].
- 33 Ainsi, il convient, en premier lieu, de relever que l'article 40, paragraphe 2, de la directive 2013/32 dispose que, afin de prendre une décision sur la recevabilité d'une demande de protection internationale en vertu de l'article 33, paragraphe 2, sous d), de cette directive, une demande ultérieure est tout d'abord soumise à un examen préliminaire visant à déterminer si des éléments ou des faits nouveaux sont apparus ou ont été présentés par le demandeur, qui se rapportent à l'examen visant à déterminer si celui-ci remplit les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95 [arrêt du 10 juin 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux)*, C-921/19, EU:C:2021:478, point 36].
- 34 Ce n'est que s'il existe effectivement de tels éléments ou faits nouveaux par rapport à la première demande de protection internationale que l'examen de la recevabilité de la demande ultérieure se poursuit, en application de l'article 40, paragraphe 3, de cette directive, afin de vérifier si ces éléments et faits nouveaux augmentent de manière significative la probabilité que ledit demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre à ce statut [arrêt du 10 juin 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux)*, C-921/19, EU:C:2021:478, point 37].
- 35 Dès lors, si le libellé de l'article 40 de la directive 2013/32 ne précise pas la notion d'« éléments ou [de] faits nouveaux » susceptibles d'étayer une demande ultérieure [arrêt du 10 juin 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux)*, C-921/19, EU:C:2021:478, point 29], cet article 40 prévoit,

toutefois, à ses paragraphes 2 et 3, que ces éléments ou ces faits nouveaux sur lesquels une telle demande peut être fondée doivent être « apparus » ou avoir « été présentés par le demandeur ».

- 36 Ces dispositions précisent donc clairement qu'une demande ultérieure peut être fondée tant sur des éléments ou des faits qui sont nouveaux, en ce qu'ils sont apparus après l'adoption d'une décision portant sur la demande antérieure, que sur des éléments ou des faits qui sont nouveaux, en ce qu'ils ont été présentés pour la première fois par le demandeur.
- 37 Ainsi, il ressort d'un tel libellé qu'un élément ou un fait doit être considéré comme étant nouveau, au sens de l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/32, lorsque la décision portant sur la demande antérieure a été adoptée sans que cet élément ou ce fait ait été porté à la connaissance de l'autorité responsable de la détermination du statut du demandeur. Aucune distinction n'est opérée par cette disposition selon que les éléments ou les faits invoqués à l'appui d'une demande ultérieure sont apparus avant ou après l'adoption de cette décision.
- 38 Cette interprétation de l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/32 est, en deuxième lieu, confirmée par le contexte dans lequel cette disposition s'inscrit.
- 39 En effet, comme le relève en substance M. l'avocat général au point 44 de ses conclusions, l'article 40, paragraphe 4, de la directive 2013/32 autorise les États membres à prévoir de ne poursuivre l'examen de la demande que si le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l'incapacité de faire valoir, au cours de la précédente procédure, les éléments ou les faits mentionnés aux paragraphes 2 et 3 de cet article 40. Il s'ensuit que, si les États membres ne se prévalent pas de la faculté que ledit article 40, paragraphe 4, leur confère, l'examen de la demande se poursuit, celle-ci étant considérée comme recevable, même si le demandeur n'a présenté au soutien de la demande ultérieure que des éléments ou des faits qu'il aurait pu présenter lors de l'examen de la demande antérieure et qui, nécessairement, existaient déjà avant la clôture définitive de la précédente procédure.
- 40 En troisième lieu, cette interprétation de l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/32 est également confirmée par l'objectif de cette disposition.
- 41 En effet, il convient de rappeler que la procédure de vérification de la recevabilité d'une demande ultérieure vise, ainsi qu'il résulte du considérant 36 de la directive 2013/32, à permettre aux États membres de rejeter comme irrecevable toute demande ultérieure introduite en l'absence de tout élément ou fait nouveau afin de respecter le principe de l'autorité de la chose jugée qui s'attache à une décision antérieure [arrêt du 10 juin 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux)*, C-921/19, EU:C:2021:478, point 49].
- 42 Il s'ensuit que l'examen de la question de savoir si une demande ultérieure s'appuie sur des éléments ou des faits nouveaux se rapportant à l'examen visant à déterminer si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire de la protection internationale en vertu de la directive 2011/95 devrait se limiter à la vérification de l'existence, à l'appui de cette demande, d'éléments ou de faits qui n'ont pas été examinés dans le cadre de la décision prise sur la demande antérieure et sur lesquels cette décision, revêtue de l'autorité de la chose jugée, n'a pas pu être fondée [arrêt du 10 juin 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux)*, C-921/19, EU:C:2021:478, point 50].
- 43 Toute interprétation différente de l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/32 qui impliquerait que l'autorité responsable de la détermination du statut du demandeur doive considérer comme étant irrecevable toute demande ultérieure au seul motif qu'elle est fondée sur des éléments ou des faits que le demandeur aurait pu présenter au soutien de sa demande antérieure irait au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer le respect du principe de l'autorité de la chose jugée et porterait préjudice à l'examen approprié et exhaustif de la situation du demandeur.

44 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens que la notion d'« éléments ou [de] faits nouveaux » qui « sont apparus ou ont été présentés par le demandeur », au sens de cette disposition, comprend les éléments ou les faits survenus après la clôture définitive de la procédure ayant eu pour objet la demande antérieure de protection internationale ainsi que les éléments ou les faits qui existaient déjà avant la clôture de la procédure, mais qui n'ont pas été invoqués par le demandeur.

Sur la deuxième question

45 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si l'article 40, paragraphe 3, de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens que l'examen d'une demande ultérieure de protection internationale peut être conduit dans le cadre de la réouverture de la procédure ayant eu pour objet la demande antérieure ou si une nouvelle procédure doit être ouverte.

46 Afin de répondre à cette question, il convient de rappeler que l'article 40, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/32 prévoit un traitement des demandes ultérieures en deux étapes. La première étape, de nature préliminaire, a pour objet la vérification de la recevabilité de ces demandes, alors que la seconde étape a trait à l'examen desdites demandes au fond [arrêt du 10 juin 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux), C-921/19, EU:C:2021:478, point 34].

47 Or, si l'article 40, paragraphes 2 à 4, et l'article 42, paragraphe 2, de la directive 2013/32 fixent certaines règles procédurales concernant la première étape du traitement des demandes ultérieures concernant la recevabilité de celles-ci, cette directive ne fixe aucun cadre procédural spécifique au regard du traitement au fond desdites demandes. En effet, l'article 40, paragraphe 3, de ladite directive se limite à exiger que l'examen au fond des demandes ultérieures recevables soit poursuivi conformément au chapitre II de la même directive, qui prévoit les principes et les garanties fondamentales que, dans le cadre procédural qu'ils établissent, les États membres doivent respecter.

48 Dans ces conditions, les États membres restent libres de prévoir les dispositions procédurales régissant le traitement des demandes ultérieures, pour autant que, d'une part, les conditions de recevabilité fixées par la directive 2013/32, notamment celles visées à son article 33, paragraphe 2, sous d), lu en combinaison avec son article 40, soient respectées et, d'autre part, le traitement au fond soit mené conformément auxdits principes de base et auxdites garanties fondamentales.

49 Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si les dispositions de droit autrichien applicables à la réouverture de la procédure clôturée par une décision statuant sur une demande antérieure assurent le respect desdites conditions et sont conformes auxdits principes et auxdites garanties fondamentales.

50 Néanmoins, la Cour peut fournir à cette juridiction des éléments d'appréciation sur la base des informations contenues dans le dossier qui lui a été soumis.

51 À cet égard, s'agissant tout particulièrement des conditions de recevabilité, il résulte de ce dossier que la réouverture d'une procédure administrative en droit autrichien est régie par l'article 69 de l'AVG et que cet article subordonne la réouverture de cette procédure à la réunion de trois conditions. Ainsi, premièrement, les faits nouveaux ou les preuves nouvelles fournis à l'appui de la demande ultérieure, considérés isolément ou en relation avec les autres résultats de la procédure, sont tels qu'ils auraient probablement permis d'aboutir à une décision dont le dispositif aurait eu une teneur différente de celle de la décision antérieure, deuxièmement, de tels faits et preuves, sans faute imputable à l'intéressé, n'ont pas pu être invoqués dans la procédure ayant pour objet la demande antérieure, et, troisièmement, la demande ultérieure est introduite dans un délai de deux semaines à compter, en substance, du moment où le demandeur a eu connaissance du motif de réouverture et, en tout état de cause, de trois ans à compter de l'adoption de la décision statuant sur la demande antérieure.

52 Or, comme le relève M. l'avocat général au point 68 de ses conclusions, la première de ces conditions correspond, en substance, à la seconde condition posée à l'article 40, paragraphe 3, de la directive 2013/32,

selon laquelle les éléments ou les faits nouveaux « augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale en vertu de la directive 2011/95 », alors que la deuxième condition posée à l'article 69 de l'AVG correspond à la possibilité offerte aux États membres par l'article 40, paragraphe 4, de cette directive consistant à « prévoir de ne poursuivre l'examen de la demande que si le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l'incapacité de faire valoir, au cours de la précédente procédure, les situations exposées aux paragraphes 2 et 3 » dudit article 40.

53 Les deux premières conditions posées à l'article 69 de l'AVG semblent dès lors respecter les deux conditions de recevabilité des demandes ultérieures mentionnées au point 52 du présent arrêt.

54 S'agissant de la troisième condition prévue à cet article 69, concernant les délais auxquels est soumise l'introduction d'une demande ultérieure en droit autrichien, il y a lieu de constater que l'article 40 de la directive 2013/32 ne prévoit pas de tels délais ni n'autorise expressément les États membres à en prévoir.

55 Il résulte du contexte dans lequel cet article 40 s'inscrit que la circonstance que celui-ci n'autorise pas les États membres à fixer des délais de forclusion pour l'introduction d'une demande ultérieure implique qu'il interdit la fixation de tels délais.

56 À cet égard, il y a lieu de relever, d'une part, que la directive 2013/32 ne fixe aucun délai en ce qui concerne l'exercice, par le demandeur, des droits qu'elle confère à celui-ci dans le cadre de la procédure administrative ayant pour objet une demande de protection internationale.

57 En outre, lorsque le législateur a voulu conférer aux États membres la faculté de fixer des délais dans lesquels le demandeur est tenu à agir, il l'a fait expressément, comme en atteste l'article 28 de cette directive.

58 D'autre part, comme le relève M. l'avocat général aux points 75 à 78 de ses conclusions, il résulte de la comparaison de la directive 2013/32 avec la directive 2005/85, à laquelle elle a succédé, en particulier de l'article 42 de la directive 2013/32 et de l'article 34 de la directive 2005/85, relatifs aux règles de procédures applicables aux demandes ultérieures, respectivement, de protection internationale et d'asile, que le législateur de l'Union n'a pas souhaité subordonner la recevabilité des demandes ultérieures de protection internationale au respect d'un délai pour la présentation d'éléments ou de faits nouveaux. En effet, le libellé de l'article 42, paragraphe 2, de la directive 2013/32 ne correspond pas à celui de l'article 34, paragraphe 2, point b), de la directive 2005/85 qui conférerait aux États membres la faculté d'exiger du demandeur qu'il présente les informations nouvelles dans un délai déterminé qui courrait à compter du moment où il avait obtenu ces informations. La suppression de cette faculté, dans la directive 2013/32, implique que les États membres ne peuvent plus prévoir un tel délai.

59 Cette interprétation est par ailleurs confirmée par l'article 5 de la directive 2013/32, en vertu duquel les États membres ne peuvent déroger au contenu normatif de cette directive en ce qui concerne les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale que dans la mesure où ils prévoient ou maintiennent des normes plus favorables pour le demandeur, en excluant toute possibilité d'appliquer des règles moins favorables. Il en va notamment ainsi pour la fixation de délais de forclusion au détriment du demandeur.

60 L'article 42, paragraphe 2, de la directive 2013/32, lu à la lumière de l'article 33, paragraphe 2, sous d), et de l'article 40, paragraphes 2, et 3, de cette directive, interdit dès lors aux États membres de soumettre l'introduction d'une demande ultérieure au respect de délais de forclusion.

61 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la deuxième question que l'article 40, paragraphe 3, de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens que l'examen au fond d'une demande ultérieure de protection internationale peut être conduit dans le cadre de la réouverture de la procédure ayant eu pour objet la première demande, pour autant que les règles s'appliquant à cette réouverture soient conformes au chapitre II de la directive 2013/32 et que l'introduction de cette demande ne soit pas soumise au respect de délais de forclusion.

Sur la troisième question

- 62 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 40, paragraphe 4, de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre qui n'a pas adopté d'actes spécifiques transposant cette disposition, de refuser, en application des règles générales de procédure administrative nationale, d'examiner le fond d'une demande ultérieure, lorsque les éléments ou les faits nouveaux invoqués au soutien de cette demande existaient lors de la procédure ayant eu pour objet la demande antérieure et n'ont pas été présentés dans le cadre de cette procédure en raison d'une faute imputable au demandeur.
- 63 Il y a lieu de préciser que la juridiction de renvoi pose cette question dans l'hypothèse où elle devrait considérer, à l'issue de l'examen qu'elle est appelée à effectuer conformément au point 49 du présent arrêt, que les dispositions de droit autrichien applicables à la réouverture de la procédure ayant eu pour objet la demande antérieure afin d'examiner une demande ultérieure n'assurent pas le respect des conditions de recevabilité de celle-ci ou ne sont pas conformes aux principes et aux garanties fondamentales prévus au chapitre II de la directive 2013/32.
- 64 En effet, dans un tel cas, la demande ultérieure de XY devrait être examinée dans le cadre d'une nouvelle procédure administrative qui, en l'absence de toute mesure de transposition en droit autrichien de l'article 40, paragraphe 4, de la directive 2013/32, serait régie par l'article 68 de l'AVG. Or celui-ci, contrairement à l'article 69 de l'AVG applicable à la réouverture d'une procédure administrative antérieure, ne soumet pas la possibilité d'ouvrir une nouvelle procédure à la condition que le demandeur n'ait pas commis de faute en omettant d'invoquer, dans le cadre de la procédure ayant eu pour objet la demande antérieure, les éléments et les faits qu'il fait valoir à l'appui de la demande ultérieure, dès lors que ceux-ci existaient déjà lors de cette dernière procédure.
- 65 Afin de répondre à cette troisième question, il convient de relever, comme, en substance, le met en exergue M. l'avocat général au point 93 de ses conclusions, que l'article 40, paragraphe 4, de la directive 2013/32 est une disposition facultative, en ce sens qu'elle permet aux États membres de prévoir de ne poursuivre l'examen de la demande que si le demandeur concerné a été, sans faute de sa part, dans l'incapacité de faire valoir, au cours de la précédente procédure, les situations exposées aux paragraphes 2 et 3 de cet article 40. Par conséquent, dès lors que les effets dudit article 40, paragraphe 4, dépendent de l'adoption, par les États membres, de dispositions spécifiques de transposition, cette disposition n'est pas inconditionnelle et est, partant, dépourvue d'effet direct.
- 66 En tout état de cause, selon une jurisprudence constante, une disposition d'une directive ne peut pas, par elle-même, créer d'obligations à l'égard d'un particulier, et ne peut donc être invoquée en tant que telle à l'encontre de celui-ci devant une juridiction nationale [arrêts du 26 février 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, point 48, et du 24 juin 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, point 65].
- 67 Or, tel serait le cas si l'article 40, paragraphe 4, de la directive 2013/32 devait être interprété en ce sens que, même en l'absence de toute mesure de transposition nationale, la recevabilité d'une demande ultérieure était soumise à la condition que le demandeur ait omis de faire valoir, dans le cadre de la procédure ayant eu pour objet la demande antérieure, les éléments ou les faits nouveaux présentés à l'appui de la demande ultérieure et qui existaient déjà lors de ladite procédure et que cette omission ne soit pas constitutive d'une faute imputable à celui-ci.
- 68 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la troisième question que l'article 40, paragraphe 4, de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un État membre qui n'a pas adopté d'actes spécifiques transposant cette disposition de refuser, en application des règles générales de procédure administrative nationale, d'examiner le fond d'une demande ultérieure, lorsque les éléments ou les faits nouveaux invoqués au soutien de cette demande existaient lors de la procédure ayant eu pour objet la

demande antérieure et n'ont pas été présentés dans le cadre de cette procédure en raison d'une faute imputable au demandeur.

Sur les dépens

69 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 (troisième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 40, paragraphes 2 et 3, 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, doit être interprété en ce sens que la notion d'« éléments ou [de] faits nouveaux » qui « sont apparus ou ont été présentés par le demandeur », au sens de cette disposition, comprend les éléments ou les faits survenus après la clôture définitive de la procédure ayant eu pour objet la demande antérieure de protection internationale ainsi que les éléments ou les faits qui existaient déjà avant la clôture de cette procédure, mais qui n'ont pas été invoqués par le demandeur.**
- 2) **L'article 40, paragraphe 3, de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens que l'examen au fond d'une demande ultérieure de protection internationale peut être conduit dans le cadre de la réouverture de la procédure ayant eu pour objet la première demande, pour autant que les règles s'appliquant à cette réouverture soient conformes au chapitre II de la directive 2013/32 et que l'introduction de cette demande ne soit pas soumise au respect de délais de forclusion.**
- 3) **L'article 40, paragraphe 4, de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un État membre qui n'a pas adopté d'actes spécifiques transposant cette disposition, de refuser, en application des règles générales de procédure administrative nationale, d'examiner le fond d'une demande ultérieure, lorsque les éléments ou les faits nouveaux invoqués au soutien de cette demande existaient lors de la procédure ayant eu pour objet la demande antérieure et n'ont pas été présentés dans le cadre de cette procédure en raison d'une faute imputable au demandeur.**

Signatures

* Langue de procédure : l'allemand.