

Affaire C-616/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

16 août 2019

Jurisdiction de renvoi :

High Court (Irlande)

Date de la décision de renvoi :

2 juillet 2019

Parties requérantes :

M.S.

M.W.

G.S.

Partie intimée :

Minister for Justice and Equality

HIGH COURT (HAUTE COUR, IRLANDE)

CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

[omissis]

DANS LES LITIGES OPPOSANT

M.S. (AFGHANISTAN)

PARTIE DEMANDERESSE

AU

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (MINISTRE DE LA
JUSTICE ET DE L'ÉGALITÉ, IRLANDE)**

PARTIE INTIMÉE

ET

[omissis]

M.W. (AFGHANISTAN)

PARTIE DEMANDERESSE

AU

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

PARTIE INTIMÉE

ET

[omissis]

G.S. (GÉORGIE)

PARTIE DEMANDERESSE

AU

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

PARTIE INTIMÉE

JUGEMENT rendu par M. le juge Richard Humphreys le 2 juillet 2019

[Or. 2]

Les faits de l'affaire M.S.

1. M. M.S. est un demandeur d'asile originaire d'Afghanistan qui affirme être arrivé en Irlande via la Grèce, l'Italie et la France. Le 1^{er} août 2017, il a demandé la protection internationale. De manière frauduleuse, il a omis d'indiquer à l'International Protection Office (Office de la protection internationale, Irlande) que l'Italie lui avait déjà accordé la protection subsidiaire. À la suite de sa demande, un résultat positif (« hit ») Eurodac a fait apparaître qu'il existait une correspondance avec des empreintes déjà prises en France en avril et en juin 2017 et en Italie le 6 août 2012. Contactées, les autorités italiennes ont informé l'Office de la protection internationale, le 10 octobre 2017, que le demandeur s'était vu accorder la protection subsidiaire en Italie et qu'il était titulaire d'un titre de séjour valable jusqu'au 11 décembre 2020. Le 1^{er} décembre 2017, l'Office de la protection internationale a décidé que la demande de protection était irrecevable en vertu de l'article 21, paragraphe 4, sous a), de l'International Protection Act 2015 (loi de 2015 sur la protection internationale, ci-après la « loi de 2015 »). Le demandeur a introduit un recours contre cette recommandation devant

l'International Protection Appeals Tribunal (tribunal d'appel de la protection internationale, Irlande) le 17 janvier 2018. Le 23 mai 2018, le tribunal a décidé de confirmer la décision considérant que la demande de protection était irrecevable.

Les faits de l'affaire M.W.

2. M. M.W., qui est également originaire d'Afghanistan, a des antécédents particulièrement mouvementés en matière d'immigration. Il affirme avoir quitté l'Afghanistan en 2009 et avoir traversé l'Iran, la Turquie, la Grèce, l'Italie et la France pour se rendre au Royaume-Uni. Il a obtenu une autorisation de séjour d'un an au Royaume-Uni, mais la demande de renouvellement de celle-ci, qu'il a introduite, a été rejetée. Il est ensuite resté illégalement sur le territoire du Royaume-Uni jusqu'au 22 février 2014, date à laquelle il s'est rendu en France puis en Belgique. Il a demandé la protection internationale en Belgique le 24 février 2014 et a ensuite été renvoyé au Royaume-Uni le 1^{er} mai 2014, vraisemblablement en vertu du système de Dublin. Il a été expulsé du Royaume-Uni vers l'Afghanistan le 22 juillet 2014, mais il a à nouveau quitté son pays d'origine en décembre 2014 pour traverser le Pakistan, l'Iran, la Turquie, la Grèce, la Macédoine du Nord, la Serbie, la Croatie et l'Autriche et séjourner en fin de compte **[Or. 3]** en Allemagne, en France et en Italie. Après être retourné en France où il a passé un an, il est entré illégalement au Royaume-Uni au début de l'année 2017 et il est finalement arrivé en Irlande, où il a introduit une demande de protection internationale le 4 juillet 2017. Lui non plus ne semble pas avoir révélé ses antécédents en matière d'immigration à cette occasion.
3. Le 14 août 2017, les autorités italiennes ont informé l'Office de la protection internationale que la protection subsidiaire avait été accordée au demandeur en Italie et qu'il était titulaire d'un titre de séjour valable jusqu'au 23 janvier 2022. Le 2 février 2018, l'Office de la protection internationale a décidé de considérer que la demande de protection internationale était irrecevable. Le 8 février 2018, le demandeur a introduit un recours contre cette décision devant l'International Protection Appeals Tribunal (tribunal d'appel de la protection internationale) par un acte introductif d'instance n'indiquant pas les moyens sur lesquels le recours était fondé. Un moyen du recours a ensuite été fourni le 22 février 2018. Le 28 septembre 2018, le tribunal a rejeté le recours.

Les faits de l'affaire G.S.

4. M. G.S. est un ressortissant géorgien qui a affirmé avoir quitté initialement la Géorgie en 1993. Il s'est rendu en Allemagne et il y a demandé l'asile, mais il est retourné dans son pays d'origine après dix jours. Il a à nouveau quitté la Géorgie en 1995 et s'est rendu au Portugal en vertu d'un visa de travail ; il y a séjourné quatre ans avant de retourner dans son pays. Il a à nouveau quitté son pays d'origine en 2003 pour se rendre en Autriche, où il a demandé l'asile, mais il lui a été enjoint de quitter le territoire après quatre années de présence dans ce pays. À un moment donné, il avait également demandé l'asile en Suisse, mais il a retiré cette demande. Il est retourné en Géorgie, puis, en janvier 2009, il s'est rendu en

Italie via la Turquie et a demandé la protection internationale. Le statut de réfugié lui a été refusé, mais la protection subsidiaire lui a été accordée. Il s'est ensuite rendu en Irlande, où il est arrivé le 17 décembre 2017, mais l'autorisation de débarquer lui a été refusée. Il a ensuite indiqué qu'il souhaitait demander la protection internationale et il l'a fait le jour suivant. À la différence des autres demandeurs, il n'a pas caché ses antécédents en matière d'immigration. Un résultat positif Eurodac a confirmé qu'il existait une correspondance avec des empreintes prises en Italie le 12 mars 2009. Une requête aux fins de reprise en charge [Or. 4] a été adressée à l'Italie le 17 janvier 2018 dans le cadre du système de Dublin, mais elle a été rejetée le 31 janvier 2018 au motif que la procédure d'asile avait été achevée en Italie. Le 29 juin 2018, l'Office de la protection internationale a décidé de considérer que sa demande de protection internationale était irrecevable. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant l'International Protection Appeals Tribunal (tribunal d'appel de la protection internationale), lequel a décidé, le 18 octobre 2018, de confirmer cette recommandation.

La procédure dans l'affaire M.S.

5. Le mémoire exposant les moyens du recours du demandeur a été déposé le 20 juin 2018 ; ce recours vise, à titre principal, à l'obtention d'une ordonnance de certiorari * dirigée contre la décision du tribunal du 23 mai 2018. J'ai autorisé l'appel le 25 juin 2018 [omissis : procédure nationale].

La procédure dans l'affaire M.W.

6. Le mémoire exposant les moyens du recours du demandeur a été déposé le 4 octobre 2018 ; ce recours vise, à titre principal, à engager une procédure de certiorari dirigée contre la décision du tribunal du 28 septembre 2018 [omissis]. J'ai autorisé l'appel le 8 octobre 2018. [omissis : procédure nationale]

La procédure dans l'affaire G.S.

7. Dans l'affaire G.S., l'appel a été autorisé le 19 octobre 2018 ; le recours vise, à titre principal, à l'obtention d'une ordonnance de certiorari dirigée contre la décision du tribunal du 19 octobre 2018 et à la déclaration de l'incompatibilité de l'article 21, paragraphe 2, sous a), de la loi de 2015 avec le droit de l'Union, ainsi qu'à la constatation de l'invalidité de celui-ci [omissis : procédure nationale] [Or. 5]

La législation nationale et européenne en cause

8. L'article 21, paragraphe 2, sous a), de la loi de 2015 dispose : « (2) Une demande de protection internationale est irrecevable en présence de l'une ou de plusieurs des circonstances suivantes en ce qui concerne la personne sur laquelle porte la

* Ndt : Ordonnance par laquelle une juridiction supérieure ordonne à une juridiction inférieure de lui transmettre le dossier d'une affaire aux fins du contrôle juridictionnel de la décision de cette dernière juridiction.

demande ; (a) le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire a été accordé à cette personne par un autre État membre [...] ».

9. Le considérant 22 de la directive 2005/85, relative aux procédures d'asile, est libellé comme suit :

« Les États membres devraient examiner toutes les demandes au fond, c'est-à-dire évaluer si le demandeur concerné peut prétendre au statut de réfugié conformément à la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, sauf dispositions contraires de la présente directive, notamment lorsqu'on peut raisonnablement supposer qu'un autre pays procéderait à l'examen ou accorderait une protection suffisante. Notamment, les États membres ne devraient pas être tenus d'examiner une demande d'asile au fond lorsqu'un premier pays d'asile a octroyé au demandeur le statut de réfugié ou lui a accordé à un autre titre une protection suffisante et que le demandeur sera réadmis dans ce pays. »

10. L'article 25 de la directive 2005/85 est libellé comme suit : « 1. Outre les cas dans lesquels une demande n'est pas examinée en application du règlement (CE) n° 343/2003, les États membres ne sont pas tenus de vérifier si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié en application de la directive 2004/83/CE, lorsqu'une demande est [Or. 6] considérée comme irrecevable en vertu du présent article. 2. Les États membres peuvent considérer une demande comme irrecevable en vertu du présent article lorsque : (a) le statut de réfugié a été accordé par un autre État membre ; (b) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme le premier pays d'asile du demandeur en vertu de l'article 26 ; (c) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur en vertu de l'article 27 ; (d) le demandeur est autorisé à rester dans l'État membre en question pour un autre motif lui ayant permis de se voir accorder un statut équivalant aux droits et avantages du statut de réfugié, conformément à la directive 2004/83/CE ; (e) le demandeur est autorisé à rester sur le territoire de l'État membre en question pour d'autres motifs le mettant à l'abri de tout refoulement en attendant le résultat d'une procédure permettant de déterminer un statut au titre du point d) ; (f) le demandeur a introduit une demande identique après une décision finale ; (g) une personne à charge du demandeur dépose une demande après avoir, conformément à l'article 6, paragraphe 3, consenti à ce que son cas soit traité dans le cadre d'une demande faite en son nom et que rien dans la situation de la personne à charge ne justifie une demande distincte. »
11. La directive « procédures » refondue, à savoir la directive 2011/95, qui n'est pas applicable à l'Irlande, a modifié la mention du statut de réfugié qui est devenue la mention du fait qu'« une protection internationale a été accordée par un autre État membre » [article 33, paragraphe 2, sous a), de la directive refondue].

12. Dans son arrêt du 19 mars 2019, Ibrahim e.a. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17, EU:C:2019:219), la Cour a indiqué, au point 71, que la directive « procédures » refondue « permet aux États membres de rejeter une demande d’asile comme irrecevable également lorsque le demandeur s’est vu octroyer par un autre État membre non pas un **[Or. 7]** droit d’asile, mais seulement une protection subsidiaire ». Elle s’est exprimée dans le même sens au point 58 de l’arrêt.
13. Dans la présente affaire, le principal problème d’interprétation réside dans le fait que si l’interaction entre les éléments du système commun européen d’asile est telle qu’en vertu de l’application combinée de la directive « procédures » refondue et du règlement Dublin III, le règlement n° 604/2013, il est clair qu’aucun État membre n’est tenu de traiter une demande de protection internationale lorsque cette protection a déjà été accordée sur un autre territoire, soit parce qu’une demande introduite ultérieurement dans un État membre peut être considérée comme irrecevable, soit parce que la personne peut être renvoyée dans le cadre du système de Dublin. Une anomalie apparaît dans le très petit nombre d’États membres qui sont désormais liés par le règlement Dublin III, mais pas par la directive « procédures » refondue. Seuls l’Irlande et le Royaume-Uni relèvent de cette catégorie, ce qui crée la question d’interprétation essentielle en cause en l’espèce, laquelle est en définitive de savoir s’il est loisible à un État membre de considérer l’octroi de la protection subsidiaire par un autre État membre comme autorisant à déclarer irrecevable une demande de protection internationale ultérieure.
14. Trois questions de droit européen doivent être tranchées en l’espèce et, dans l’exercice du pouvoir d’appréciation dont je dispose à cet égard, je considère qu’il est à la fois nécessaire et utile de saisir la Cour de ces questions en vertu de l’article 267 TFUE.

La première question

15. La première question est la suivante : la mention de « l’État membre en question » à l’article 25, paragraphe 2, sous d) et e), de la directive 2005/85 vise-t-elle (a) un premier État membre qui a accordé une protection équivalente à l’asile à un demandeur ou (b) un second État membre dans lequel une demande ultérieure de protection internationale est introduite ou bien (c) l’un ou l’autre de ces États membres ? **[Or. 8]**
16. Dans les affaires M.S et M.W., les demandeurs soutiennent que l’expression « l’État membre en question » vise le second État membre. Dans l’affaire G.S., le demandeur semble avoir admis qu’il pouvait s’agir de l’un ou de l’autre de ces États membres. [L’intimé] affirme que l’expression désigne notamment le premier État membre.
17. Pour ma part, je propose de répondre à cette question que la mention de « l’État membre en question » à l’article 25, paragraphe 2, sous d) et e), de la directive

« procédures » a plus de sens si elle est interprétée comme visant l'un ou l'autre des États membres ; c'est ainsi qu'il convient, selon moi, de l'entendre. Cela impliquerait également que le considérant 22 de la directive « procédures » aurait une signification cohérente. Si le premier État membre n'était pas inclus dans cette disposition, cela donnerait lieu à une anomalie importante, car cela impliquerait que l'octroi de droits équivalents à la protection subsidiaire dans tout pays autre qu'un État membre suffirait pour considérer une demande comme irrecevable. Cela n'a pas beaucoup de sens.

18. La pertinence de cette question découle du fait que si l'expression « l'État membre en question » désigne notamment le premier État membre, c'est-à-dire si elle vise le premier État membre ou si elle vise l'un ou l'autre des États membres, il se pourrait que les présentes demandes aient été jugées irrecevables au regard d'un fondement légal et, partant, que l'article 21 de la loi de 2015 ne soit pas incompatible avec le droit de l'Union. Certes, le fondement légal ainsi créé ne serait pas celui qui a été spécifiquement invoqué par le tribunal. Toutefois, cela pourrait être considéré comme une question purement technique, étant donné que, fondamentalement, le tribunal a invoqué l'article 21 de la loi de 2015, lequel pourrait être jugé valide si l'expression « l'État membre en question » vise ou désigne notamment le premier État membre.

La deuxième question

19. La deuxième question est la suivante : lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers s'est vu accorder la protection internationale sous la forme de la protection subsidiaire dans un premier État membre et qu'il se rend sur le territoire d'un second État membre, l'introduction d'une nouvelle [Or. 9] demande de protection internationale dans le second État membre est-elle constitutive d'un abus de droit, de sorte que le second État membre est autorisé à adopter une mesure prévoyant qu'une telle demande ultérieure est irrecevable ?
20. Dans toutes les trois affaires, les demandeurs soutiennent qu'une telle demande ultérieure ne constitue pas un abus de droit. [omissis] Dans l'affaire G.S., le demandeur a également fait valoir que cette question ne découlait pas de la décision du tribunal ; la force de cette objection paraît cependant limitée, étant donné que la question concerne la validité de la législation invoquée dans la décision du tribunal. [L'intimé] fait valoir qu'un État membre est autorisé à adopter une mesure du type visé dans la question.
21. Pour ma part, je considère que l'introduction d'une seconde demande ou de toute demande ultérieure par une personne qui s'est déjà vu accorder la protection subsidiaire constitue effectivement un abus de droit et que, par conséquent, un État membre peut légitimement, conformément aux principes généraux du droit de l'Union, adopter des mesures en vertu desquelles de telles demandes sont considérées comme irrecevables, à l'instar de la mesure en cause en l'espèce. Je me permets d'ajouter que, du point de vue de la viabilité future globale du projet européen, il serait peu judicieux d'interpréter le droit de l'Union de manière à

créer des droits supplémentaires dans le domaine sensible de l'immigration lorsque ce n'est pas la signification claire de la disposition en question, en particulier en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, et ce d'autant plus lorsque la question importante de l'abus de droit se pose.

22. La pertinence de la question découle du fait que si la demande peut être rejetée au motif qu'elle est constitutive d'un abus de droit, l'appel des demandeurs est voué à l'échec.

La troisième question

[Or. 10]

23. La troisième question est la suivante : l'article 25 de la directive 2005/85 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre qui n'est pas lié par la directive 2011/95, mais qui est lié par le règlement n° 604/2013, adopte une mesure, telle que celle qui est en cause en l'espèce, considérant comme irrecevable une demande d'asile introduite par un ressortissant d'un pays [tiers] auquel la protection subsidiaire a été accordée antérieurement par un autre État membre ?
24. Les demandeurs soutiennent que l'adoption de la législation visée dans la question est exclue, tandis que l'intimé soutient qu'elle n'est pas exclue.
25. Pour ma part, j'estime qu'une lecture littérale de la directive « procédures » dans ce contexte créerait une anomalie dépourvue de finalité spécifique et serait contraire à l'intention et à l'objet de la directive considérée en combinaison avec la réglementation relative au système de Dublin. En l'occurrence, l'anomalie résulte du fait que la logique et l'intention de la directive « procédures » et du règlement Dublin II, pris ensemble, sont qu'un État membre n'est pas tenu de statuer sur une demande d'asile présentée par quelqu'un qui bénéficie déjà de la protection subsidiaire ou d'un équivalent de celle-ci dans un autre État membre, voire ailleurs. Ce sont d'ailleurs toujours la logique et l'intention de la directive « procédures » refondue et du règlement Dublin III, pris ensemble, comme l'a relevé Vedsted Hansen dans l'ouvrage de Hailbronner et Thym, *EU Immigration and Asylum Law*, 2ème éd. (C. H. Beck/Hart/Nomos, 2016), p. 1354, dans lequel il est indiqué que la directive « procédures » refondue peut être « considérée comme complétant le règlement Dublin III ». La lacune apparaît cependant lorsqu'un État applique à la fois la directive « procédures » initiale et le règlement Dublin III, situation qui ne concerne que l'Irlande et le Royaume-Uni. Dans une telle situation, la question est de savoir s'il y a lieu de s'écarter du sens littéral de la directive « procédures » et d'interpréter la directive d'une manière qui soit conforme à l'intention générale. [Or. 11]
26. La pertinence de la question découle du fait que si une telle législation est autorisée, l'appel des demandeurs est voué à l'échec.

Ordonnance

27. Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de saisir la Cour des questions suivantes conformément à l'article 267 TFUE.

- (i). La mention de « l'État membre en question » à l'article 25, paragraphe 2, sous d) et e), de la directive 2005/85 vise-t-elle (a) un premier État membre qui a accordé une protection équivalente à l'asile à un demandeur de protection internationale ou (b) un second État membre dans lequel une demande ultérieure de protection internationale est introduite ou bien (c) l'un ou l'autre de ces États membres ?
- (ii). Lorsqu'un ressortissant d'un pays tiers s'est vu accorder la protection internationale sous la forme de la protection subsidiaire dans un premier État membre et qu'il se rend sur le territoire d'un second État membre, l'introduction d'une nouvelle demande de protection internationale dans le second État membre est-elle constitutive d'un abus de droit, de sorte que le second État membre est autorisé à adopter une mesure prévoyant qu'une telle demande ultérieure est irrecevable ?
- (iii). L'article 25 de la directive 2005/85 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre qui n'est pas lié par la directive 2011/95, mais qui est lié par le règlement n° 604/2013, adopte une législation, telle que celle qui est en cause en l'espèce, considérant comme irrecevable une demande d'asile introduite par un ressortissant d'un pays tiers auquel la protection subsidiaire a été accordée antérieurement par un autre État membre ?