

Affaire C-322/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

23 avril 2019

Jurisdiction de renvoi :

High Court (Irlande)

Date de la décision de renvoi :

25 mars 2019

Parties requérantes :

KS

MHK

Parties défenderesses :

The International Protection Appeals Tribunal

The Minister for Justice and Equality

Ireland

The Attorney General

LA HIGH COURT

CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

[OMISSIS]

DANS LE LITIGE OPPOSANT

K. S. (PAKISTAN)

PARTIE REQUÉRANTE

À

**L'INTERNATIONAL PROTECTION APPEALS TRIBUNAL, LE
MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY, L'ATTORNEY GENERAL
ET L'IRLANDE**

PARTIES INTIMÉES

ET

[OMISSIS]

DANS LE LITIGE OPPOSANT

M.H. K. (BANGLADESH)

PARTIE REQUÉRANTE

À

**L'INTERNATIONAL PROTECTION APPEALS TRIBUNAL, LE
MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY, L'ATTORNEY GENERAL
ET L'IRLANDE**

PARTIES INTIMÉES

Arrêt [OMISSIS] rendu le 25 mars 2019 [Or. 2]

Les faits dans l'affaire K.S.

1. Le requérant a quitté le Pakistan en février 2010 pour se rendre au Royaume-Uni. Il n'y a pas demandé la protection internationale. Il s'est ensuite rendu en Irlande en mai 2015, où il a demandé la protection internationale, le 11 mai 2015. Le 9 mars 2016, le Refugee Applications Commissioner (Commissariat pour les réfugiés) a décidé de transférer vers le Royaume-Uni la demande de celui-ci dans le cadre du système prévu par le règlement Dublin III [Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, JO L 180, 29.6.2013, p. 31, ci-après le « règlement Dublin III, règlement n° 604/2013/UE »]. Cela a été confirmé par le Refugee Appeals Tribunal (tribunal d'appel des réfugiés) le 17 août 2016. Le requérant a introduit une procédure de contrôle juridictionnel [OMISSIS] en contestant l'absence d'application par le tribunal de l'article 17 du règlement Dublin III, règlement n° 604/2013/UE. Cette procédure est toujours pendante. Le requérant bénéficie de la suspension de la décision, accordée par la High Court dans toutes les affaires relatives au système de Dublin, dans lesquelles l'introduction d'une procédure de contrôle juridictionnel a un effet suspensif du transfert (ainsi que cela est maintenant défini au paragraphe 8(2) des instructions pratiques aux parties devant la High Court HC81). Le requérant n'a

en effet pas demandé au Refugee Appeals Tribunal (tribunal d'appel des réfugiés) l'application de l'article 17 en sa faveur, et cette omission empêcherait le requérant d'obtenir gain de cause dans le cadre de la procédure de contrôle juridictionnel, selon les parties intimées, qui se sont fondées sur l'arrêt *M. E. v. Refugee Appeals Tribunal* [2017] IEHC 464 [OMISSIS]. Le requérant a été invité à mettre un terme à la procédure et, dans le cas contraire, les parties intimées soutiennent que cette procédure de contrôle juridictionnel est vouée au rejet ou qu'elle est abusive.

2. Le requérant a demandé auprès du Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (Unité d'accès au marché de travail auprès du ministère de la Justice et de l'Égalité, Irlande) l'obtention d'un permis d'accès au marché du travail en vertu de la règle 11(3) de l'European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (S. I. No. 230 of 2018) [décret de 2018 relatif aux Communautés européennes (conditions d'accueil), ci-après : le « décret de 2018 »]. Ce permis lui a été refusé. À la suite du refus de cette demande, il a formé un recours qui a été rejeté le 19 juillet 2018. Il a ensuite fait appel de ce rejet devant l'International Protection Appeals Tribunal (IPAT) qui a rejeté cet appel le 11 septembre 2018. C'est ce dernier arrêt qui est attaqué dans l'affaire au principal et il s'agit de l'application pure et simple du décret de 2018, qui dispose que [Or. 3] les personnes telles que le requérant qui font l'objet d'un transfert en vertu du système de Dublin n'ont pas accès au marché du travail.

Les faits dans l'affaire M.H.K.

3. Le requérant s'est rendu du Bangladesh au Royaume-Uni pour son propre compte le 24 octobre 2009. Son permis de séjour a expiré lorsque son collègue a fermé. Il s'est rendu en Irlande le 4 septembre 2014, avant de connaître l'issue d'une demande de prolongation de son droit de séjour au Royaume-Uni. Il a ensuite demandé la protection internationale en Irlande le 16 février 2015. Le 25 novembre 2015, il a été décidé que sa demande devait être transférée vers le Royaume-Uni en application du règlement Dublin III. Il a formé un recours contre cette décision devant le Refugee Appeals Tribunal (tribunal d'appel des réfugiés), lequel a rejeté ce recours le 30 mars 2016. Le 18 avril 2016, il a introduit une procédure de contrôle juridictionnel [OMISSIS] en contestant l'absence d'application par le tribunal de l'article 17 du règlement Dublin III. Cette affaire est toujours pendante et le requérant bénéficie aussi du sursis à statuer ordonné par la High Court dans le cadre de la procédure de transfert.
4. Le requérant a demandé l'accès au marché du travail en vertu de la règle 11(3) du décret de 2018, accès qui lui a été refusé par le Department of Justice and Equality le 16 août 2018. Le 29 août 2018, il a ensuite formé un recours contre cette décision, qui a été rejeté le 5 septembre 2018. Le 18 septembre 2018, il a fait appel de cette décision devant l'International Protection Appeals Tribunal (IPAT), qui a été rejeté le 17 octobre 2018. Le tribunal a estimé que l'accès au marché du travail ne relevait pas des « conditions matérielles d'accueil » et, bien qu'il admette la suprématie du droit de l'Union, il a soutenu que, à la lumière de la

jurisprudence d'alors, il appartenait aux juridictions ordinaires plutôt qu'aux juridictions spécialisées* de laisser inappliquée la législation nationale.

La procédure

5. L'introduction de la demande de contrôle juridictionnel a été autorisée le 24 septembre 2018 dans l'affaire *K. S.* [OMISSIS]. Et dans l'affaire *M.H. K.* [Or. 4] elle a été accordée le 12 novembre 2018 [OMISSIS]. [Éléments de procédure nationale].
6. Les deux affaires contiennent en substance trois demandes. Premièrement, que soient adoptées des ordonnances de *certiorari* visant à l'annulation des refus d'accès au marché du travail. Deuxièmement, qu'il soit déclaré que les règles 2(2), 11(2) et (12) du décret de 2018 sont contraires à la directive relative aux conditions d'accueil (refonte) [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 L 180, 29.6.2013, p. 96, ci-après : la « directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) »]. Troisièmement, que soient réparés les dommages. Il a en effet été décidé par les parties que la question des dommages pouvait être reportée à un stade ultérieur de la procédure, si elle vient à se poser.
7. [OMISSIS] [Noms des représentants des parties].

Les dispositions pertinentes du droit de l'Union européenne.

8. Les principales dispositions de l'Union européenne qui sont invoquées sont les suivantes :
 - (i). L'article 78 TFEU, qui prévoit une politique commune en matière d'asile, y compris la législation relative aux conditions d'accueil et aux procédures d'octroi de la protection.
 - (ii). La directive sur le droit d'asile [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 L 326, 13.12.2005, p. 13, ci-après la « directive sur le droit d'asile 2005/85/CE »] et, notamment la directive sur le droit d'asile (refonte) [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 L 180, 29.6.2013, p. 60, ci-après : la « directive sur le droit d'asile 2013/32/UE (refonte) »] qui ne s'applique pas à l'Irlande. L'article 31, paragraphe 3, de cette dernière directive dispose que le délai de six mois pour la procédure d'examen ne commence à courir qu'à partir du

* « *Tribunals* » désigne dans l'ordre juridique irlandais des entités administratives quasi-judiciaires, spécialisées (comme c'est le cas de l'International Protection Appeals Tribunal), par opposition aux juridictions ordinaires (*courts*).

moment où le demandeur se trouve « *sur le territoire de [l']État membre [responsable] [Or. 5] et a été pris en charge par l'autorité compétente* ». Bien qu'elle ne s'applique pas à l'Irlande, elle a été adoptée le même jour que la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) et elle est pertinente aux fins de l'interprétation de cette dernière. [Le représentant des parties intimées] a notamment fait valoir qu'il « *était prévu qu'il existe une cohérence entre les différentes mesures* » [OMISSIS].

- (iii). La directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) est centrale en l'espèce. D'une part, l'article 2 et le considérant 8 prévoient qu'elle s'applique largement. L'article 2, sous b), définit le demandeur comme étant « *tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement* » ; L'article 3 définit le champ d'application personnel et territorial de la directive. D'autre part, le considérant 35 fait référence au droit à la dignité humaine et à plusieurs articles de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais ne cite pas l'article 15 de la Charte qui concerne le droit au travail (au contraire du considérant 39 du règlement Dublin III). L'article 15 de la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) prévoit un droit au travail après l'écoulement d'un délai de neuf mois, à moins que le retard ne puisse être imputé au demandeur. C'est un critère large par rapport au langage de l'article 31, paragraphe 3, de la directive sur le droit d'asile 2013/32/UE (refonte), qui fait référence à un retard qui peut « *clairement* » être imputé au « *non-respect* » par le demandeur de ses obligations.

Genèse de la législation

9. Dans le cadre de l'examen des questions d'interprétation, il est ici nécessaire de s'intéresser aux *travaux préparatoires* (voir affaire C-162/09 *Secretary of State for Work and Pensions c Lassal*, points 49 et 50). Le projet initial de la Commission aurait donné le droit d'accès au marché du travail après six mois. Il n'a pas été voté et, en 2011, un projet modifié a été [Or. 6] présenté, reliant le droit d'accès au marché du travail à la progression de la demande, en vertu de la directive sur le droit d'asile 2013/32/UE (refonte). Il a été proposé de rédiger le considérant 19 de telle sorte que les règles relatives à l'accès au marché du travail soient cohérentes avec les règles relatives à la durée de la procédure d'examen devant être établie dans la directive sur le droit d'asile 2013/32/UE (refonte). C'est devenu le considérant 23 de la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte), qui fait simplement référence à la nécessité de prévoir des règles claires concernant l'accès des demandeurs au marché du travail.
10. Dans le projet de 2011, il était indiqué que les États membres devraient garantir l'accès au marché du travail au plus tard six mois après la présentation de la demande et que les États membres pourraient prolonger cette durée dans les cas prévus à l'article 31, paragraphe 3, sous b) et c), de la directive sur le droit d'asile 2013/32/UE (refonte). Cela est expliqué à la page 8 du projet, qui liait les délais

proposés aux dispositions proposées dans le projet de directive sur le droit d’asile 2013/32/UE (refonte).

11. Dans la version de la directive qui a été adoptée, la référence à la directive 2005/85/CE a été abandonnée, et elle a été remplacée par une référence au retard qui était imputable au demandeur, de sorte que la version adoptée contient un point similaire. En effet, lorsque la Commission a écrit au Parlement en ce qui concerne la législation en 2013, elle a souligné que le texte du Conseil était « *plus restrictif que la proposition de la Commission* » (page 4).
12. Entretemps, la Cour de justice a rendu l’arrêt du 27 septembre 2012 dans l’affaire C-179/11 [*Cimade et GISTI*, C-179/11, EU:C:2012:594], sur lequel le requérant s’appuie ici particulièrement, qui concernait les conditions matérielles d’accueil (davantage que les conditions d’accueil en général), et elle a considéré que les demandeurs soumis au système de Dublin bénéficiaient de l’application de ces conditions. [OMISSIS] Bien que l’arrêt *Cimade* concerne la précédente directive portant sur les conditions d’accueil, la directive 2003/9/CE, la directive relative aux conditions d’accueil 2013/33/UE (refonte) est [Or. 7] similaire en termes de distinction entre les conditions matérielles d’accueil (article 2, sous g)) et les « *conditions d’accueil* » article 2, sous f)). L’argument de base présenté ici par les parties intimées est que l’arrêt *Cimade* ne fait autorité que pour la proposition en vertu de laquelle les conditions matérielles d’accueil devraient être accessibles aux demandeurs relevant du système de Dublin.
13. Le 26 juin 2013, la directive sur le droit d’asile 2013/32/UE (refonte) et la directive relative aux conditions d’accueil 2013/33/UE (refonte) ont toutes deux été adoptées. Dans un projet ultérieur de directive relative aux conditions d’accueil (refonte) du 13 juillet 2016, la Commission s’est proposé d’exclure de l’accès au marché du travail les personnes soumises à un transfert prévu par le système de Dublin, mais cette clarification n’implique pas que cet accès doive être considéré comme déjà existant en vertu de la directive relative aux conditions d’accueil 2013/33/UE (refonte).

Dispositions applicables du droit national

14. Le droit pertinent qui transpose la directive relative aux conditions d’accueil 2013/33/UE (refonte) est le European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [décret de 2018 relatif aux Communautés européennes (conditions d’accueil)]. Trois dispositions de cette réglementation sont attaquées en l’espèce :
 - (i). La règle 2(2), qui dispose qu’une personne soumise à une décision de transfert, cesse d’être un « *demandeur* » aux fins du décret de 2018. Selon la règle 2(2)(a), la personne concernée n’est plus considérée comme « *demandeur* » dès qu’elle a été notifiée d’une décision de transfert, mais comme un « *bénéficiaire* » et la règle 2(2)(b) crée une catégorie de « *bénéficiaire mais non demandeur* ». Le terme « *demandeur* » est défini à

la règle 2(1), qui fait référence à la section 2(1) de l'International Protection Act de 2015, en vertu duquel ce terme désigne la personne qui « a) a présenté une demande de protection internationale en vertu de la section 15, ou pour le compte de qui une telle demande a été faite ou est réputée avoir été faite, et b) n'a pas cessé, en vertu de la sous-section (2), d'être un demandeur ». Conformément à la règle 2(3), lorsque la personne contre laquelle une décision de transfert a été prise fait appel devant l'IPAT, elle est considérée comme un bénéficiaire mais non comme un demandeur. **[Or. 8]**

- (ii). La règle 11(2), qui dispose que « sous réserve des dispositions de tout autre texte législatif ou règle de droit, le bénéficiaire qui n'est pas un demandeur ne doit pas chercher, entrer ou exercer un emploi salarié ou non salarié ». Bien que la signification à donner à la référence à tout autre texte législatif ou règle de droit ne soit pas tout à fait claire, [le représentant des parties intimées] a suggéré que cela puisse par exemple désigner les droits issus du Traité UE. Toutefois, aucun élément n'a été avancé permettant de suggérer que ces demandeurs disposent du moindre droit à l'emploi.
- (iii). La règle 11(12), qui dispose que les Employment Permits Acts [lois sur les permis de travail] de 2006 à 2014 ne s'appliquent pas aux demandeurs ou aux bénéficiaires, c'est-à-dire aux personnes transférées dans le cadre du système de Dublin.

15. Dans l'affaire *H.M. K.* le tribunal a en substance considéré la question de savoir s'il pouvait ne pas appliquer le décret de 2018, et il a soutenu qu'il ne le pouvait pas, compte tenu de l'arrêt rendu par la Supreme Court dans l'affaire *Minister for Justice and Equality v. Workplace Relations Commission* [2017] IESC 43 [OMISSIS] (il a également cité les conclusions de l'avocat général Wahl dans le renvoi préjudiciel qui a découlé de cette affaire, l'affaire C-378/17 *Minister for Justice and Equality v. Workplace Relations Commission*, EU:C:2018:698). Dans l'attente de l'arrêt de la Cour de justice, le tribunal a estimé qu'il appartenait aux juridictions chargées du contrôle juridictionnel de décider s'il était nécessaire ou non de ne pas appliquer le décret de 2018. Toutefois, dans son arrêt (arrêt du 4 décembre 2018, *Minister for Justice and Equality et Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979), la Cour a considéré que le devoir de laisser inappliquée une législation nationale contraire au droit de l'Union incombait à tous les organes de l'État. Ainsi, dans une affaire autre que celle de l'espèce, celle de *S. S.* (IPAT, 21 décembre 2018), le tribunal a décidé qu'il était compétent pour laisser inappliqué le décret de 2018, et il l'a ainsi fait. La question de savoir si cette **[Or. 9]** approche était juste ou pas est le réel point sur lequel il convient aujourd'hui de trancher. À part dans une autre affaire, il apparaît que le tribunal n'a adopté aucune autre décision fondée sur l'approche *S.S.*

Argument fondé sur l'article 15 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

16. Un argument séparé fondé sur l'article 15 de la charte des droits fondamentaux a été avancé plutôt faiblement, mais, judicieusement, il n'a pas été invoqué avec insistance par [le représentant des parties requérantes], qui a fondé son argumentation uniquement et de manière rationnelle sur la directive relative aux conditions d'accueil. La directive donne aux demandeurs le droit de travailler, ou pas. Si elle ne leur donne pas ce droit, alors ils ne sauraient d'appuyer sur la Charte, dans la mesure où l'Irlande n'applique pas le droit de l'UE dans le cadre de l'examen de leurs demandes d'accès au marché du travail, de sorte que la Charte n'est simplement pas applicable. Même si elle s'appliquait, l'article 15 de la Charte ne confère pas de droits aux ressortissants d'États tiers (voir *R. (Rostami) v. Secretary of State for the Home Department* [2013] EWHC 1494 (Admin.)), partant, la présente affaire est centrée sur la question de savoir si la directive confère un tel droit à ces demandeurs.

Questions de droit de l'Union européenne soulevées

17. La résolution de la présente affaire implique de répondre à un certain nombre de questions de droit de l'Union européenne. Je présente ces questions ci-après et j'ai décidé, dans l'exercice de mes compétences en vertu de l'article 267 TFUE, de les déférer à titre préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne.

Première question

18. La première question est la suivante : lorsque, lors de l'interprétation d'un instrument de droit de l'UE qui s'applique dans un État membre donné, un instrument ne s'appliquant pas dans cet État membre est adopté en même temps, peut-on tenir compte de ce dernier instrument pour interpréter le premier instrument ?
19. Les requérants font valoir qu'il est logique qu'un instrument juridique ait une signification identique dans tous les États membres. [Le représentant des parties requérantes] indique que des problèmes peuvent se poser en Irlande étant donné que l'État n'est pas signataire de la directive sur le droit d'asile (refonte) 2013/32/UE. Selon lui, la High Court pourrait tenir compte de l'instrument juridique non-applicable dans la mesure où elle tient également compte de l'instrument juridique applicable. Bien qu'il ne soutienne pas particulièrement les commentaires incidents [Or. 10] dans le sens contraire présentés par M. Hogan (actuellement avocat général Hogan) dans l'affaire *X. X. v. Minister for Justice and Equality* [2018] IECA 124 [OMISSIS], que j'évoquerai ci-après, il a fait valoir que c'était dans une situation légèrement différente et il indique qu'une directive refondue qui ne s'applique pas pourrait être prise en compte dans la mesure où elle est déclaratoire ou qu'elle vise à codifier. Selon les parties intimées, la réponse à cette question est affirmative. [Le représentant des parties intimées] affirme que le fait que l'Irlande n'ait pas choisi de participer à la directive sur le droit d'asile 2013/32/UE (refonte) est sans pertinence parce que les directives sont des mesures de dimension européenne et que « *l'on ne saurait en faire une interprétation différentes dans différents États membres* ». En effet, il a

également plaidé en faveur d'une position quelque peu différente de celle qui a été exprimée de manière incidente par M. Hogan dans l'affaire *X. X. v. Minister for Justice and Equality*. L'IPAT n'est pas intervenu sur ce point particulier.

20. Ma proposition de réponse est celle qui suit : bien qu'il existe une certaine base commune entre les parties, les positions présentées ici par elles contredisent quelque peu celles qui ont été exprimées incidemment par M. Hogan dans l'arrêt de la Court of Appeal in *X. X. v. Minister for Justice and Equality* [2016] IEHC 377 [OMISSIS] (point 82) que l'article 32 de la directive 2005/85/CE permettait la présentation de nouvelles demandes ultérieures de protection fondées sur de nouveaux éléments et j'ai cité l'article 40 de la directive sur le droit d'asile 2013/32/UE (refonte) comme étant encore plus explicite en ce qui concerne la nécessité d'identifier de nouveaux éléments avant de procéder à l'examen substantiel. M. Hogan dans l'arrêt de la Court of Appeal in *X. X. v. Minister for Justice and Equality*, au point 64, s'est implicitement écarté de cette approche en affirmant comme suit : « *Il est possible, je pense, d'écarter les dispositions de la directive 2013/32/UE, dans la mesure où elle n'est pas applicable à l'Irlande. On ne saurait pas conséquemment aucunement l'invoquer pour interpréter les dispositions pertinentes de la section 17(7) [du Refugee Act de 1996]* ». Avec tout le respect que je dois à M. Hogan, l'erreur fondamentale contenue dans son approche, et la raison pour laquelle elle constitue une interprétation erronée du droit de l'Union européenne, est ainsi exprimée, de manière succincte et élégante, par [le représentant des parties intimées] [OMISSIS] [Or. 11] [OMISSIS], « *le fait que l'Irlande ait ou non choisi de participer à un ou plusieurs de ces instruments est sans effet sur leur signification* ». Si un instrument non-applicable est, dans certaines circonstances, pertinent aux fins de l'interprétation d'un instrument applicable, alors (contrairement à la position incidente exprimée par M. Hogan dans *XX.*), il doit également être pertinent aux fins de l'interprétation du droit national qui transpose l'instrument applicable. Ce serait courir le risque d'adopter une approche eurosceptique [une approche de « Little Irelander »] que de penser que simplement parce que l'Irlande n'a pas choisi de participer à un instrument particulier, cet instrument ne saurait « *aucunement* » être invoqué pour interpréter le droit national qui transpose les obligations liées à l'UE (en constitue un exemple évident, et c'est celui qui est en cause dans l'affaire *X.X.*, le fait qu'une directive refondue puisse éclairer l'intention du législateur dans la directive précédente, si plutôt qu'une modification substantielle, cet éclairage est de nature explicative).
21. Bien entendu, il en va différemment si la directive apporte un changement significatif au droit, mais, dans la mesure où elle se limite à attirer l'attention sur l'intention du législateur européen, le fait qu'un pays ait choisi ou non de participer à une directive particulière est vraiment sans importance. L'importance de cette question réside dans le fait qu'elle permet à la High Court de savoir si elle peut tenir compte de la directive sur le droit d'asile 2013/32/UE (refonte), qui ne s'applique pas à l'Irlande, pour interpréter la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte). Si la High Court le pouvait, cela offrirait un appui certain à l'argument présenté par les parties intimées.

Deuxième question

22. La deuxième question est la suivante : l'article 15 de la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) s'applique-t-il à une personne pour laquelle a été adoptée une décision de transfert en vertu du règlement Dublin III, règlement n° 604/2013/UE ?
23. De l'avis des requérants, il y a lieu de répondre par l'affirmative, compte tenu de la définition large donnée au terme « *demandeur* ». Les parties intimées soutiennent que la réponse est non, en raison du texte des dispositions et des *travaux préparatoires*, et que la directive n'a jamais eu pour objectif de fournir une telle protection. L'IPAT estime que la question de savoir si l'arrêt *Cimade* [Or. 12] couvre les droits de l'article 15 n'est pas tout à fait claire, bien qu'il soit plus probable que ce soit le cas, un doute persiste.
24. Je propose de répondre que les dispositions de l'article 15 reposent sur l'hypothèse que l'autorité compétente a eu du retard en n'adoptant pas la décision dans le délai de neuf mois. Cela présuppose que l'autorité compétente est à même d'adopter une telle décision. Cela ne saurait s'appliquer dans le cadre du règlement Dublin III jusqu'au transfert effectif du demandeur. En outre, la jurisprudence *Cimade* ne devrait pas être indument étendue et, en effet, il est possible qu'elle doive être limitée dans une certaine mesure. Il n'apparaît pas clairement si cette décision donne suffisamment de poids au « facteur d'incitation » que représente le fait d'accorder des droits et, *a fortiori*, l'accès au marché du travail, à des personnes dont la présence sur le territoire de l'Union n'est justifiée que par le dépôt d'une demande de protection, qu'elle soit ou non infondée. Dans le contexte de l'objectif global d'une Union sans cesse plus étroite (article 1^{er} TUE), la Cour de justice n'est pas sans savoir que s'il y a bien un sujet qui nécessite une sensibilité et une flexibilité accrues, c'est celui de l'immigration, lequel, et c'est là une observation purement empirique, a occupé une place centrale sur le chemin qui a conduit le Royaume-Uni à se retirer de l'Union européenne. Même si le bien-fondé ou non d'un tel retrait relève entièrement de la politique nationale du Royaume-Uni, d'un certain point de vue, légal et géographique, ainsi que l'a dit M. Hans-Olaf Henkel MEP, « *l'Union européenne ne sera jamais complète sans le Royaume-Uni* » (Andrew Sparrow, theguardian.com live blog, 13 mars 2019). Il serait naïf de penser que les inquiétudes qui ont conduit à s'interroger sur la permanence dans l'Union européenne, compte tenu de problèmes particulièrement sensibles, ne concernent qu'un seul pays. On pourrait certainement inciter les juridictions nationales et européennes à faire preuve de prudence lorsqu'elles s'engagent dans toute extension interprétative des droits de l'Union européenne dans le contexte de l'immigration, notamment en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers.
25. En outre, il existe un important problème d'abus de droit dans le contexte du système de Dublin. Une personne, comme n'importe lequel de ces demandeurs, qui fait l'objet d'une décision de transfert en vertu du système de Dublin est une personne qui a par définition, à tout le moins dans une certaine mesure, abusé de

[Or. 13] la procédure prévue par le régime d’asile européen commun, en ne demandant pas l’asile dans l’État membre sur le territoire duquel elle est entrée en premier, ou qui, ayant présenté cette demande, a ensuite quitté illégalement ce pays et a demandé l’asile ailleurs. En vertu de la théorie générale de l’abus de droit, on ne saurait offrir généreusement à une telle personne le bénéfice de droits supplémentaires d’accès au marché du travail. L’importance de cette question réside dans le fait que si l’article 15 ne s’applique pas à ces requérants, alors leur demande est vouée à l’échec.

Troisième question

26. La troisième question est la suivante : un État membre, dans le cadre de la transposition de l’article 15 de directive relative aux conditions d’accueil 2013/33/UE (refonte), peut-il adopter une mesure générale qui attribue de fait aux demandeurs qui doivent être transférés en vertu du règlement Dublin III, règlement n° 604/2013/UE, tout retard dans l’adoption de la décision de transfert ou après ?
27. Les requérants font valoir que la réponse est négative mais admettent que cet argument n’était pas traité dans l’arrêt *Cimade*. Les parties intimées affirment que la réponse est affirmative et que l’État a le droit d’adopter une mesure générale attribuant tous ces retards aux demandeurs. L’IPAT a indiqué ne pas avoir d’opinion sur cette question.
28. Je propose de répondre qu’un demandeur qui n’a pas demandé l’asile dans le premier État membre dans lequel il est entré, et qui quitte ensuite cet État membre et demande l’asile dans un autre État membre, est entièrement responsable en ce qui concerne la nécessité d’invoquer les procédures prévues par le système de Dublin et que les retards qui en découlent ne sauraient être attribuables à un autre que lui. Partant, un État membre a le droit d’adopter une disposition générale à cet égard. Cela ne remet pas en cause l’arrêt *Cimade* en général, dans la mesure où la notion de retard attribuable au demandeur ne constitue pas un problème général dans la directive relative aux conditions d’accueil 2013/33/UE (refonte) mais n’est applicable que dans le contexte de l’article 9, paragraphe 1 (rétention) et de l’article 15, paragraphe 1. L’importance de cette question en l’espèce réside dans le fait que s’il y est répondu par l’affirmative, alors la demande des requérants sera rejetée. [Or. 14]

Quatrième question

29. La quatrième question est la suivante : si un demandeur quitte un État membre en n’y ayant pas demandé la protection internationale, qu’il se rend dans un autre État membre dans lequel il présente une demande de protection internationale, et qu’il fait l’objet d’une décision adoptée en vertu du règlement Dublin III, règlement n° 604/2013/UE, sur la base de laquelle il est renvoyé dans le premier État membre, le retard qui en découle dans le traitement de la demande de

protection peut-t-il être attribué au demandeur aux fins de l'article 15 de la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) ?

30. Les requérants déclarent que la réponse est non et ils font valoir que cela découle implicitement de l'arrêt *Cimade*, en se fondant sur le considérant 8 de la directive. Les parties intimées estiment que la réponse est oui et que de tels retards peuvent être attribués au demandeur. L'IPAT ne s'est pas prononcé sur ce point.
31. Je propose de répondre que dans une telle situation c'est au demandeur que doivent être attribués de tels retards, dans la mesure où ils ont été causés par le fait qu'il n'a pas demandé la protection dans le premier État membre et qu'il s'est volontairement rendu dans un autre État membre en y présentant une demande, contrairement à l'application régulière et ordonnée du droit de l'Union européenne qui est prévue par le système. Le considérant 8 n'est pas décisif, en ce sens que si la question de savoir si les retards sont attribuables au demandeur se posait, la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) s'appliquerait en général à ce demandeur, et pas seulement les dispositions limitées de la directive, telles que l'article 15. L'importance de cette question en l'espèce réside dans le fait que s'il y est répondu par l'affirmative, alors la demande des requérants sera rejetée.

Cinquième question

32. La cinquième question est la suivante : si le demandeur fait l'objet d'une décision de transfert vers un autre État membre en vertu du règlement Dublin III, règlement n° 604/2013/UE, mais que ce transfert est retardé [Or. 15] en raison d'une procédure de contrôle juridictionnel introduite par le demandeur, qui a pour conséquence de suspendre le transfert en vertu du sursis à statuer décidé par la High Court, le retard qui en découle pour le traitement de la demande de protection internationale peut-il être attribué au demandeur aux fins de l'article 15 de la directive sur les conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) de manière générale, ou bien en particulier, s'il est déterminé dans l'affaire que le contrôle juridictionnel est dépourvu de fondement, manifestement ou non, ou constitue un abus de procédure ?
33. Les requérants estiment qu'il doit être répondu par la négative à cette question, parce que le demandeur, en demandant le contrôle juridictionnel, exerce son droit d'accès à la juridiction. Ils font valoir que la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) s'applique tant qu'un demandeur est autorisé à demeurer sur le territoire (voir article 3, paragraphe 1) et ils sont actuellement autorisés à demeurer sur le territoire, en raison du sursis à statuer. Les parties intimées déclarent qu'il devrait être répondu par l'affirmative à la question, si elle se pose. L'IPAT ne souhaite pas intervenir sur ce point.
34. Je propose de répondre que la demande de contrôle juridictionnel, bien qu'elle soit légale, est toutefois un acte volontaire du demandeur et que, par conséquent, tout retard qui en découle peut être attribué au demandeur. C'est doublement le cas

lorsque le recours juridictionnel est susceptible d'être abusif ou dépourvu de fondement.

35. L'importance de cette question en l'espèce réside dans le fait que s'il y est répondu par l'affirmative, la demande des requérants sera rejetée. Si la réponse est que les retards dus à la procédure de contrôle juridictionnel ne sont attribuables au demandeur que si le recours est dépourvu de fondement ou abusif, alors je proposerai de surseoir à statuer dans la présente affaire jusqu'à ce que ce problème puisse être traité dans le cadre du contrôle juridictionnel demandé par chaque requérant.

Ordonnance

36. Partant, il est ordonné comme suit :

- (i). les questions suivantes sont déférées à la Cour de justice de l'Union européenne en vertu de l'article 267 TFUE : **[Or. 16]**
- (a). lorsque, lors de l'interprétation d'un instrument de droit de l'UE qui s'applique dans un État membre donné, un instrument ne s'appliquant pas dans cet État membre est adopté en même temps, peut-on tenir compte de ce dernier instrument pour interpréter le premier instrument ?
- (b). l'article 15 de la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) s'applique-t-il à une personne pour laquelle a été adoptée une décision de transfert en vertu du règlement Dublin III, règlement n° 604/2013/UE ?
- (c). un État membre, dans le cadre de la transposition de l'article 15 de directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte), peut-il adopter une mesure générale qui attribue de fait aux demandeurs qui doivent être transférés en vertu du règlement Dublin III, règlement n° 604/2013/UE, tout retard dans l'adoption de la décision de transfert ou après ?
- (d). si un demandeur quitte un État membre en n'y ayant pas demandé la protection internationale, qu'il se rend dans un autre État membre dans lequel il présente une demande de protection internationale, et qu'il fait l'objet d'une décision adoptée en vertu du règlement Dublin III, règlement n° 604/2013/UE, sur la base de laquelle il est renvoyé dans le premier État membre, le retard qui en découle dans le traitement de la demande de protection peut-t-il être attribué au demandeur aux fins de l'article 15 de la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) ?
- (e). si le demandeur fait l'objet d'une décision de transfert vers un autre État membre en vertu du règlement Dublin III, règlement

n° 604/2013/UE, mais que ce transfert est retardé en raison d'une procédure de contrôle juridictionnel introduite par le demandeur, qui a pour conséquence de suspendre le transfert en vertu du sursis à statuer décidé par la High Court, le retard qui en découle pour le traitement de la demande [**Or. 17**] de protection internationale peut-il être attribué au demandeur aux fins de l'article 15 de la directive sur les conditions d'accueil 2013/33/UE (refonte) de manière générale, ou bien en particulier, s'il est déterminé dans l'affaire que le contrôle juridictionnel est dépourvu de fondement, manifestement ou non, ou constitue un abus de procédure ?

(ii). En ce qui concerne le besoin exprimé par le tribunal de recevoir des directives quant à la manière de statuer sur les demandes en attendant, je demande l'application de la procédure accélérée en vertu de l'article 105 du règlement de procédure de la Cour de justice. Cette demande est fondée sur les difficultés que le tribunal pourrait rencontrer pour statuer sur un nombre potentiellement indéterminé d'affaires susceptibles d'être affectées à la fois en Irlande et en principe en vertu du système de Dublin à travers l'Union européenne.

(iii). [OMISSIS][questions de procédure nationale]

37. En ce qui concerne les précisions demandées par le tribunal, bien que la procédure ne me permette pas de donner des instructions en tant que telles, il appartient au tribunal de tenir compte ou non des réponses que je propose de donner aux questions posées en l'espèce, dans l'exercice de ses fonctions, bien qu'il s'agisse évidemment par définition plutôt de propositions que de réponses. Toutefois, je considère que l'objet de la présente affaire n'est pas un *acte clair* (conformément à l'avis de tous, sauf celui des requérants), et, que, indépendamment de la question de savoir si les réponses proposées sont ou non correctes, il est difficile de concevoir que, dans l'attente de l'arrêt de la Cour de justice, le tribunal puisse être sérieusement considéré comme fautif ou retenu responsable s'il a décidé d'en tenir compte entretemps.

Postface – demande de procédure accélérée

38. Suite à des observations complémentaires effectuées en ce qui concerne la procédure accélérée, je souhaite présenter d'autres moyens à l'appui de ma demande à cet égard. Dans l'affaire C-127/08 *Metock & Ors v. [Or. 18] Minister for Justice, Equality and Law Reform* (Ordonnance du Président de la Cour du 17 avril 2008) la Cour de justice a appliqué la procédure accélérée en vertu de l'article 104, sous a), du règlement de procédure de la Cour (actuellement procédure accélérée en vertu de l'article 105 du règlement de procédure de la Cour). Les motivations à cela ont été indiquées dans l'Ordonnance du président aux points 14 à 17 comme suit :

« 14. Le droit au respect de la vie familiale au sens de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, fait partie des droits fondamentaux qui, selon la jurisprudence constante de la Cour, sont protégés dans l'ordre juridique communautaire (arrêts du 11 juillet 2002, *Carpenter*, C-60/00, Rec. p. I-6279, point 41 ; du 23 septembre 2003, *Akrich*, C-109/01, Rec. p. I-9607, points 58 et 59, ainsi que du 27 juin 2006, *Parlement/Conseil*, C-540/03, Rec. p. I-5769, point 52).

15. Dans la présente affaire, la Cour est appelée à interpréter la directive 2004/38 sur le point particulier de savoir si cette dernière s'oppose à ce qu'il soit exigé d'un ressortissant d'un pays tiers une résidence légale antérieure dans un autre État membre, une telle exigence étant requise par la loi irlandaise transposant cette directive. L'arrêt que la Cour rendra lèvera l'incertitude pesant sur la situation des requérants au principal et, partant, sur leur vie familiale.

16. Une réponse de la Cour intervenant dans de très brefs délais pourrait donc être de nature à mettre fin plus rapidement à cette incertitude qui empêche les intéressés de mener une vie familiale normale.

17. Ces circonstances caractérisent la condition d'urgence exceptionnelle visée à l'article 104 bis, premier alinéa, du règlement de procédure. »

39. La demande d'application de la procédure accélérée a également été accordée pour des raisons similaires dans l'affaire C-256/11 *Dereci & Ors. c Bundesministerium für Inneres*, Ordonnance du Président de la Cour du 9 septembre 2011 (Procédure accélérée).
40. Dans la présente procédure, le point central est le refus du droit d'accès au marché du travail prévu par la directive relative aux conditions d'accueil (refonte) pour les personnes soumises à une décision de transfert en vertu du règlement Dublin III. Les requérants affirment que ce point est lié au [Or. 19] droit à la dignité humaine prévu à l'article premier de la Charte des droits fondamentaux, qui est spécifiquement cité au considérant 35 comme l'un des objectifs de la directive relative aux conditions d'accueil (refonte).
41. Les requérants en l'espèce, ainsi que d'autres requérants qui ont présenté des demandes similaires à la High Court, se trouvent actuellement dans une situation d'incertitude en ce qui concerne leur droit d'accès au marché du travail. À ce jour, le Minister for Justice and Equality of Ireland, la deuxième partie intimée dans la présente affaire, a rejeté 111 demandes d'accès au marché du travail présentées par des personnes soumises à une décision de transfert en vertu du règlement Dublin III. L'incertitude pour les personnes soumises à une décision de transfert est née du fait que l'International Protection Appeals Tribunal [IPAT], la première partie intimée dans la présente affaire, a accordé le droit d'accès au marché du travail à deux autres requérants se trouvant dans une situation similaire. Il existe

par conséquent des décisions contradictoires en ce qui concerne l'application de la directive sur le territoire irlandais. Une réponse très rapide de la Cour de justice pourrait par conséquent mettre un terme à cette incertitude.

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL