

Affaire C-338/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

31 mai 2021

Juridiction de renvoi :

Raad van State (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

26 mai 2021

Partie requérante :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Partie requérante :

S.S.

N.Z.

S.S.

[OMISSIS]

SECTION

DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Ordonnance de renvoi dans le cadre des appels du :

staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité), appelant,

contre les jugements du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas),
[OMISSIS] dans les procédures entre :

<i>Nom de l'étranger</i>	<i>Date du jugement</i>	[OMISSIS]
S. S. (ci-après l'« étranger 1 »)	21 novembre 2019	[OMISSIS]
N. Z. (ci-après l'« étranger 2 »)	1 ^{er} septembre 2020	[OMISSIS]
S. S. (ci-après l'« étranger 3 »)	16 septembre 2020	[OMISSIS]

et

le staatssecretaris (secrétaire d'État).

Déroulement de la procédure

Dans l'affaire [OMISSIS] *[concernant] l'étranger 1*

Par décision du 1^{er} août 2019, le staatssecretaris (secrétaire d'État) n'a pas examiné une demande de permis de séjour à durée déterminée au titre de l'asile introduite par l'étranger au motif que l'Italie est responsable de l'examen de la demande et que l'étranger sera transféré aux autorités de ce pays.

Par jugement du 21 novembre 2019, le rechtbank (tribunal) a déclaré fondé le recours introduit contre cette décision par l'étranger et a annulé ladite décision.

Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a interjeté appel de ce jugement.

[OMISSIS] [aspects procéduraux]

Dans l'affaire [OMISSIS] *[concernant] l'étranger 2*

Par décision du 17 janvier 2020, le staatssecretaris (secrétaire d'État) n'a pas examiné une demande de permis de séjour à durée déterminée au titre de l'asile introduite par l'étranger au motif que l'Italie est responsable de l'examen de la demande et que l'étranger sera transféré aux autorités de ce pays.

Par jugement du 1^{er} septembre 2020, le rechtbank (tribunal) a déclaré fondé le recours introduit par l'étranger, annulé la décision et ordonné au staatssecretaris (secrétaire d'État) de prendre une nouvelle décision sur la demande en tenant compte du jugement.

Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a interjeté appel de ce jugement.

[OMISSIS] [aspects procéduraux]

Dans l'affaire [OMISSIS] [concernant] l'étranger 3

Par décision du 8 février 2020, le staatssecretaris (secrétaire d'État) n'a pas examiné une demande de permis de séjour à durée déterminée au titre de l'asile introduite par l'étranger au motif que l'Italie est responsable de l'examen de la demande et que l'étranger sera transféré aux autorités de ce pays.

Par jugement du 16 septembre 2020, le rechtbank (tribunal) a déclaré fondé le recours introduit par l'étranger, annulé la décision et ordonné au staatssecretaris (secrétaire d'État) de prendre une nouvelle décision sur la demande en tenant compte du jugement.

Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a interjeté appel de ce jugement.

[OMISSIS] [aspects procéduraux]

Considérations

Introduction

1. La présente ordonnance de renvoi concerne l'article 29, paragraphe 1, et l'article 27, paragraphe 3, du 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 2013, L 180 ; ci-après le « règlement de Dublin »). Ces articles concernent le délai dans lequel un étranger peut être transféré à l'État membre responsable (ci-après le « délai de transfert ») et la suspension de ce délai en cas de recours ou de demande de révision à l'encontre de la décision de transfert. Selon la politique néerlandaise en matière d'étrangers, le délai de transfert est également suspendu si un étranger introduit, au cours de la procédure de Dublin, une demande de permis de séjour parce qu'il indique être devenu la victime de la traite des êtres humains aux Pays-Bas et/ou dans l'État membre responsable et que l'étranger introduit une demande de révision à l'encontre du rejet de cette demande. Vu que l'étranger peut, en vertu de la Vreemdelingenwet 2000 (loi néerlandaise de 2000 sur les étrangers) (ci-après la « Vw 2000 »), attendre aux Pays-Bas l'examen de cette demande de révision, le transfert à l'État membre responsable n'est, en pratique, pas possible pendant cette période.

La question est de savoir si les dispositions précitées du règlement de Dublin s'opposent à ce système néerlandais.

1.1. La présente ordonnance de renvoi est structurée comme suit. Tout d'abord, il est donné, aux points 2 à 5, un aperçu des faits, des jugements du rechtbank (tribunal) et du litige en degré d'appel. Ensuite, il est exposé, au point 6, le cadre juridique. Les points 7 à 10 s'articulent autour de l'appréciation de l'Afdeling (Section). Il est conclu, au point 11, avec la question préjudicielle.

Faits

2. Les étrangers ont chacun introduit aux Pays-Bas une demande de protection internationale, mais le staatssecretaris (secrétaire d'État) a considéré que l'Italie était responsable de l'examen de ces demandes. Les autorités italiennes ont, de manière expresse ou tacite, accepté les requêtes aux fins de prise ou de reprise en charge et c'est pourquoi le staatssecretaris (secrétaire d'État) n'a pas examiné les demandes de protection internationale.

Par la suite, les étrangers ont dénoncé chacun des actes de traite d'êtres humains qu'ils ont subis aux Pays-Bas et/ou en Italie, à leurs dires. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a considéré d'office ces dénonciations comme des demandes de permis de séjour régulier à durée déterminée lié à des motifs humanitaires temporaires au sens de l'article 3.48 du Vreemdelingenbesluit 2000 (arrêté de 2000 sur les étrangers) (ci-après le « Vb 2000 »), à savoir en tant que victime de la traite des êtres humains. Une telle demande (ci-après la « demande de permis de séjour pour cause de traite des êtres humains ») est, dans le système néerlandais, le début d'une nouvelle procédure, distincte, qui est, en termes de contenu, indépendante de la procédure relative à la demande de protection internationale. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a ensuite rejeté les demandes de permis de séjour pour cause de traite des êtres humains, à la suite de quoi les étrangers ont introduit une demande de révision contre ces décisions de rejet. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a déclaré non fondée la demande de révision de l'étranger 1 et de l'étranger 3 contre ces décisions de rejet. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) n'a pas pris de décision sur la demande de révision de l'étranger 2 étant donné que cet étranger a retiré sa demande de révision.

2.1. Dans le cadre des procédures relatives aux demandes de protection internationale, dans les trois affaires, le rechtbank (tribunal) a annulé la décision du staatssecretaris (secrétaire d'État) de ne pas examiner ces demandes, de sorte que le staatssecretaris (secrétaire d'État) doit, de nouveau, prendre une décision sur ces demandes de protection internationale. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a interjeté appel de ces jugements. Le voorzieningenrechter van de Afdeling [bestuursrechtspraak van de Raad van State] (juge des référés de la Section [du contentieux administratif du Conseil d'État]) a accueilli, dans les trois affaires, une demande de mesures provisoires formée par le staatssecretaris (secrétaire d'État), de sorte que le staatssecretaris (secrétaire d'État) n'a pas à donner suite aux jugements du rechtbank (tribunal) jusqu'à ce qu'il ait été statué sur ses appels dans les affaires. Il est renvoyé à l'aperçu ci-dessous en ce qui concerne les dates pertinentes dans les trois affaires.

	ét[ranger]1	ét[ranger]2	ét[ranger]3
Introduction de la demande d'asile	19/04/2019	05/09/2019	07/10/2019
Accord de prise en charge ou de reprise en charge, fictif (f) ou non	12/06/2019	28/11/2019	20/11/2019 (f)

Décision de non-examen	01/08/2019	17/01/2020	08/02/2020
Dénonciation d'actes de traite d'êtres humains	01/10/2019	21/02/2020	04/03/2020
Rejet de la demande de permis de séjour pour cause de traite des êtres humains	07/10/2019	03/03/2020	06/04/2020
Demande de révision contre ce rejet	04/11/2019	30/03/2020	04/05/2020
Jugement du rechtbank (tribunal) sur l'asile	21/11/2019	01/09/2020	16/09/2020
Demande de révision concernant la traite des êtres humains non fondée	16/12/2019	-	28/08/2020
Retrait de la demande de révision	-	22/04/2020	-
Mesures provisoires de l'Afdeling (Section)	22/04/2020	21/09/2020	16/11/2020

Les décisions des rechtbanken (tribunaux)

3. Dans les affaires concernant les étrangers 2 et 3 [OMISSIS], le rechtbank (tribunal) a jugé que le délai de transfert avait expiré respectivement le 28 mai 2020 et le 20 mai 2020, soit six mois après l'accord de prise en charge ou de reprise en charge, et que les Pays-Bas étaient donc devenus responsables pour les demandes de protection internationale. Le rechtbank (tribunal) a fondé cette opinion sur le fait qu'il n'existe pas de base légale pour le système néerlandais, tel qu'il est formulé au paragraphe B1/7.2 de la Vreemdelingen­circulaire 2000 (circulaire de 2000 sur les étrangers) (ci-après la « Vc 2000 »). Il a jugé que le délai de transfert sur la base de l'article 29, paragraphe 1, du règlement de Dublin n'est suspendu que conformément à l'article 27, paragraphe 3, du règlement de Dublin. Les Pays-Bas ont opté pour la mise en œuvre de l'article 27, paragraphe 3, initio et sous c), du règlement de Dublin. Il en résulte qu'un étranger a la possibilité de demander dans un délai raisonnable à une juridiction de suspendre l'exécution de la décision de transfert en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision dirigée contre la décision de transfert. Selon le rechtbank (tribunal), une demande de révision introduite dans la procédure concernant la demande de permis de séjour pour cause de traite des êtres humains n'est pas un recours dirigé contre la décision de transfert, ni une mesure provisoire adoptée contre cette décision de transfert. Selon le rechtbank (tribunal), cette demande de révision ne saurait donc conduire à une suspension du délai de transfert. L'étranger 3 a bien introduit une demande de mesures provisoires en combinaison avec son recours contre la décision de transfert, mais il l'a retirée, de sorte que, également dans l'affaire [OMISSIS] [concernant l'étranger 3], l'effet de la

décision de transfert n'a pas été suspendu par une demande de mesures provisoires.

3.1. Le rechtbank (tribunal) a, en outre, considéré que l'article 27, paragraphe 3, du règlement de Dublin contenait une énumération alternative des voies de recours de sorte que l'effet suspensif recherché par le staatssecretaris (secrétaire d'État) ne saurait pas être également fondé sur l'article 27, paragraphe 3, initio et sous a), du règlement de Dublin. Enfin, selon le rechtbank (tribunal), l'effet suspensif souhaité par le staatssecretaris (secrétaire d'État) ne saurait pas non plus trouver appui dans le contexte et dans les objectifs du règlement de Dublin étant donné que ce règlement poursuit différents objectifs et une interprétation plus large des dispositions pertinentes n'est ainsi pas d'emblée donnée. Selon le rechtbank (tribunal), ce raisonnement conduit à conclure que le délai de transfert n'a pas été prolongé, sur la base de l'article 29, paragraphe 1, du règlement de Dublin, par la demande de révision introduite à l'encontre du rejet de la demande de permis de séjour pour cause de traite des êtres humains.

3.2. Dans l'affaire concernant l'étranger 1 [OMISSIS], le rechtbank (tribunal) a annulé la décision pour d'autres motifs – qui ne sont pas pertinents aux fins de poser les questions préjudicielles et d'y répondre – mais l'Afdeling (Section) doit, avant de pouvoir aborder l'examen au fond de l'appel formé par le staatssecretaris (secrétaire d'État) contre ce jugement, répondre à la question de savoir si le délai de transfert a expiré dans cette affaire. L'étranger a notamment fait valoir que le staatssecretaris (secrétaire d'État) n'avait plus aucun intérêt à ce qu'il soit statué sur ce recours étant donné que le délai de transfert avait expiré et que les Pays-Bas étaient donc devenus responsables de l'examen de la demande de protection internationale.

Le litige en degré d'appel

4. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a, dans les trois affaires, interjeté appel et fait valoir que les délais de transfert n'avaient pas expiré parce que les délais avaient été suspendus par la demande de révision introduite par les étrangers dans les procédures contre le rejet de leurs demandes de permis de séjour pour cause de traite des êtres humains. Selon le staatssecretaris (secrétaire d'État), le règlement de Dublin ne s'y oppose pas.

4.1. Lors de l'audience de l'Afdeling (Section), le staatssecretaris (secrétaire d'État) a précisé que, par son interprétation du règlement de Dublin, il tient compte de l'effet utile dudit règlement et prévient les abus de ce règlement, que l'article 27, paragraphe 3, initio et sous c), concerne également l'exécution de la décision de transfert, que son interprétation est conforme à l'autonomie procédurale des États membres et que les trois possibilités visées à l'article 27, paragraphe 3, du règlement de Dublin ne s'excluent pas mutuellement.

5. Les étrangers ont fait valoir à l'audience que l'opinion du rechtbank (tribunal) figurant dans les jugements sur le délai de transfert [affaires concernant les étrangers 2 et 3] [OMISSIS] était correcte.

Cadre juridique

Le droit de l'Union européenne

Règlement de Dublin

6. Le considérant 4 est libellé comme suit :

« Les conclusions de Tampere ont également précisé que le RAEC devrait comporter à court terme une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. »

Le considérant 5 est libellé comme suit :

« Une telle méthode devrait être fondée sur des critères objectifs et équitables tant pour les États membres que pour les personnes concernées. Elle devrait, en particulier, permettre une détermination rapide de l'État membre responsable afin de garantir un accès effectif aux procédures d'octroi d'une protection internationale et ne pas compromettre l'objectif de célérité dans le traitement des demandes de protection internationale. »

Le considérant 9 est libellé comme suit :

« Au vu des résultats des évaluations réalisées portant sur la mise en œuvre des instruments de la première phase, il convient, à ce stade, de confirmer les principes sur lesquels repose le règlement (CE) n° 343/2003, tout en apportant les améliorations nécessaires, à la lumière de l'expérience, à l'efficacité du système de Dublin et à la protection octroyée aux demandeurs au titre dudit système.

[...] »

Le considérant 19 est libellé comme suit :

« Afin de garantir une protection efficace des droits des personnes concernées, il y a lieu d'instaurer des garanties juridiques et le droit à un recours effectif à l'égard de décisions de transfert vers l'État membre responsable conformément, notamment, à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Afin de garantir le respect du droit international, un recours effectif contre de telles décisions devrait porter à la fois sur l'examen de l'application du présent règlement et sur l'examen de la situation en fait et en droit dans l'État membre vers lequel le demandeur est transféré. »

L'article 27 (« Voies de recours ») est libellé comme suit :

« 1. Le demandeur ou une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), dispose d'un droit de recours effectif, sous la forme d'un recours contre la décision de transfert ou d'une révision, en fait et en droit, de cette décision devant une juridiction.

2. Les États membres accordent à la personne concernée un délai raisonnable pour exercer son droit à un recours effectif conformément au paragraphe 1.

3. Aux fins des recours contre des décisions de transfert ou des demandes de révision de ces décisions, les États membres prévoient les dispositions suivantes dans leur droit national :

a. le recours ou la révision confère à la personne concernée le droit de rester dans l'État membre concerné en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision ; ou

b. le transfert est automatiquement suspendu et une telle suspension expire au terme d'un délai raisonnable, pendant lequel une juridiction, après un examen attentif et rigoureux de la requête, aura décidé s'il y a lieu d'accorder un effet suspensif à un recours ou une demande de révision ; ou

c. la personne concernée a la possibilité de demander dans un délai raisonnable à une juridiction de suspendre l'exécution de la décision de transfert en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision. Les États membres veillent à ce qu'il existe un recours effectif, le transfert étant suspendu jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la première demande de suspension. La décision de suspendre ou non l'exécution de la décision de transfert est prise dans un délai raisonnable, en ménageant la possibilité d'un examen attentif et rigoureux de la demande de suspension. La décision de ne pas suspendre l'exécution de la décision de transfert doit être motivée.

[...] »

L'article 29 (« Modalités et délais ») est libellé comme suit :

« Le transfert du demandeur ou d'une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), de l'État membre requérant vers l'État membre responsable s'effectue conformément au droit national de l'État membre requérant, après concertation entre les États membres concernés, dès qu'il est matériellement possible et, au plus tard, dans un délai de six mois à compter de l'acceptation par un autre État membre de la requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de la personne concernée ou de la décision définitive sur le recours ou la révision lorsque l'effet suspensif est accordé conformément à l'article 27, paragraphe 3.

[...] »

Directive 2004/81/CE du Conseil, du 29 avril 2004, relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes [JO 2004, L 261, p. 19]

Le considérant 9 est libellé comme suit :

« La présente directive instaure un titre de séjour destiné aux victimes de la traite des êtres humains ou, si un État membre décide d'étendre le champ d'application de la présente directive, destiné aux ressortissants de pays tiers qui ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine, pour lesquels le titre de séjour constitue une incitation suffisante pour qu'ils coopèrent avec les autorités compétentes, tout en étant soumis à certaines conditions pour éviter les abus. »

Le considérant 10 est libellé comme suit :

« À cette fin, il est nécessaire de fixer les critères de délivrance d'un titre de séjour, les conditions de séjour et les motifs de non-renouvellement ou de retrait du titre. Le droit à séjourner au titre de la présente directive est soumis à des conditions et a un caractère provisoire. »

Le considérant 11 est libellé comme suit :

« Les ressortissants de pays tiers concernés devraient être informés de la possibilité d'obtenir ce titre de séjour et disposer d'un délai de réflexion. Cela devrait les aider à décider en connaissance de cause s'ils entendent ou non coopérer avec les autorités policières, répressives et judiciaires – compte tenu des risques encourus – afin qu'ils coopèrent librement et donc plus efficacement. »

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes [et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil (JO 2011, L 101, p. 1)]

Le considérant 1 est libellé comme suit :

« La traite des êtres humains constitue une infraction pénale grave, souvent commise dans le cadre de la criminalité organisée, et une violation flagrante des droits fondamentaux, expressément interdite par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Prévenir et combattre la traite des êtres humains sont des priorités aux yeux de l'Union et des États membres. »

Le considérant 7 est libellé comme suit :

« La présente directive adopte une approche intégrée et globale, fondée sur les droits de l'homme, de la lutte contre la traite des êtres humains et il convient, dans le cadre de sa mise en œuvre, de prendre en considération la directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de

pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes ainsi que la directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. L'un des principaux objectifs de la présente directive est d'atteindre une plus grande rigueur dans la prévention, les poursuites et la protection des droits des victimes. La présente directive adopte également une compréhension contextuelle des différentes formes de la traite et vise à garantir que chacune de ces formes est combattue au moyen des mesures les plus efficaces. »

Droit national

Algemene wet bestuursrecht (loi générale sur le droit administratif)

Chapitre 8 (Dispositions particulières concernant les modalités de procédure devant le juge administratif)

Titre 8.3 (Mesures provisoires et décision immédiate dans l'affaire principale)

L'article 8 :81 est libellé comme suit :

« 1. Si un recours est introduit contre une décision devant le bestuursrechter (juge administratif) ou si, avant un éventuel recours devant le bestuursrechter (juge administratif), une demande de révision est introduite [...], le voorzieningenrechter (juge des référés) de la juridiction administrative qui est ou peut devenir compétente dans l'affaire principale peut prendre, sur demande, des mesures provisoires si l'urgence l'exige, compte tenu des intérêts en cause.

[...] »

Titre 8.5 (Appel)

L'article 8 :108 est libellé comme suit :

« 1. Dans la mesure où le présent titre n'en dispose pas autrement, les titres 8.1 à 8.3 s'appliquent, mutatis mutandis, à l'appel [...]. »

Vreemdelingenwet 2000 (loi de 2000 sur les étrangers)

Chapitre 3 (Séjour), Section 4 (Le permis de séjour au titre de l'asile)

L'article 28 est libellé comme suit :

« 1. Le ministre est compétent pour : a. accorder, rejeter, ne pas examiner, déclarer irrecevable ou abandonner l'examen de la demande de permis de séjour à durée déterminée ; [...]. »

Chapitre 7 (Recours), Section 2 (Général)

L'article 73 est libellé comme suit :

« 1. L'effet de la décision de rejet de la demande [...] est suspendu jusqu'à l'expiration du délai pour introduire une demande de révision [...] ou, si une demande de révision a été introduite [...], jusqu'à ce qu'une décision ait été prise sur cette demande de révision [...] [»].

Chapitre 7 (Recours), Section 3 (Asile)

L'article 82 est libellé comme suit :

« 1. L'effet de la décision concernant un permis de séjour est suspendu jusqu'à l'expiration du délai pour introduire un recours ou, si un recours a été introduit, jusqu'à ce qu'une décision ait été prise sur le recours.

[...]. »

Vreemdelingenbesluit 2000 (arrêté de 2000 sur les étrangers)

L'article 3.48 est libellé comme suit :

« 1. Un permis de séjour régulier à durée déterminée peut être accordé, sous une restriction liée à des motifs humanitaires temporaires, à l'étranger qui :

a. est une victime ayant dénoncé des actes de traite d'êtres humains, dans la mesure où il existe une information pénale ou une instruction pénale concernant la personne suspectée de l'infraction pour laquelle la dénonciation a été faite, ou un jugement au fond de ladite personne ;

[...]. »

L'article 7.3 est libellé comme suit :

« 1. Si une demande de mesures provisoires a été introduite en vue d'éviter la reconduite à la frontière ou le transfert avant qu'il ne soit statué sur un recours contre une décision qui a été prise à la suite d'une demande de permis de séjour visée à l'article 28 de la loi, l'étranger est autorisé à attendre aux Pays-Bas la décision sur cette demande.

[...]. »

Vreemdelingencirculaire 2000 (circulaire de 2000 sur les étrangers)

Le paragraphe B1/7.2 est libellé comme suit :

« Si l'effet d'une décision de rejet d'une demande de permis de séjour régulier à durée déterminée en vertu de l'article 73, paragraphe 1, Vw 2000 est suspendu par l'introduction d'une demande de révision, il est de plein droit considérer que cet effet suspensif suspend également l'exécution d'une décision de transfert adoptée

à l'encontre de l'étranger, comme visé à l'article 27, paragraphe 3, du règlement de Dublin.

[...]. »

Appréciation

7. L'Afdeling (Section) expose ci-après les motifs pour lesquels elle procède à un renvoi préjudiciel. Aux points 8 à 10, l'Afdeling (Section) explique à quelles conclusions elle arrive elle-même à ce stade.

8. Il ressort des travaux préparatoires du règlement de Dublin, des considérants 5 et 9 de celui-ci ainsi que des points 37 et 64 des conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Ghezelbash ([C-63/15,] EU:C:2016:186), du 17 mars 2016, que le règlement de Dublin vise à établir une méthode ayant pour objectif une détermination rapide de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale qui a été introduite par un demandeur auprès de l'un des États membres, afin de garantir un accès effectif aux procédures d'octroi d'une protection internationale et ne pas compromettre l'objectif de célérité dans le traitement des demandes de protection internationale. Le règlement de Dublin vise à rationaliser le traitement des demandes d'asile, à accroître la sécurité juridique en ce qui concerne la détermination de l'État responsable du traitement de la demande d'asile et ainsi éviter le forum shopping (voir point 79 de l'arrêt du 21 décembre 2011, N. S. e.a., [OMISSIS] [C-411/10 et C-493/10,] EU:C:2011:865 ; considérant 19 du règlement de Dublin et point 57 de l'arrêt [du 7 juin 2016,] Ghezelbash [, C-63/15, EU:C:2016:409]).

9. Il n'est pas contesté que les Pays-Bas, avec l'article 7.3, paragraphe 1, de la Vb 2000, ont opté pour la mise en œuvre de l'article 27, paragraphe 3, initio et sous c), du règlement de Dublin.

10. L'Afdeling (Section) considère que l'article 29, paragraphe 1, et l'article 27, paragraphe 3, initio et sous c), du règlement de Dublin, tels qu'interprétés dans les décisions des juridictions, pourraient s'opposer au système néerlandais, en vertu duquel la demande de révision d'un étranger contre une autre décision dans une autre procédure a un effet suspensif sur l'exécution de la décision de transfert. Plaident en faveur d'une telle conclusion la signification littérale de la notion de « demande de révision de la décision de transfert », telle que visée dans la partie introductive de l'article 27, paragraphe 3, du règlement de Dublin, et la signification littérale du terme « ou » figurant dans ce paragraphe, sous a) et b). Cette interprétation est, il est vrai, conforme au libellé, mais semble ignorer les larges possibilités de voies de recours que l'article 27 du règlement de Dublin offre aux États membres. Cette interprétation semble également ne pas tenir compte de la circonstance que le contexte et l'objectif du règlement de Dublin ne correspondent éventuellement pas à ceux de la directive 2004/81/EG.

10.1. Il est présenté ci-dessous quatre arguments qui plaident en faveur de la conclusion selon laquelle le règlement de Dublin ne s'oppose pas au système

néerlandais de l'effet suspensif, tel qu'il est en cause dans la présente procédure. Le premier argument concerne la prévention des abus du règlement de Dublin et de la directive 2004/81/CE.

10.1.1. Sur la base de l'article 73 de la Vw 2000, la demande de révision dirigée contre le rejet d'une demande de permis de séjour pour cause de traite des êtres humains a un effet suspensif. L'étranger ne peut être éloigné des Pays-Bas avant la décision sur cette demande de révision et ne peut donc pas non plus être transféré à un autre État membre. Dans le Besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 10 juli 2019, nummer WBV 2019/10, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (décision du secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, du 10 juillet 2019, numéro WBV 2019/10, portant modification de la circulaire de 2000 sur les étrangers), il est indiqué que l'effet suspensif de cette demande de révision est réputé suspendre de plein droit également l'exécution d'une décision de transfert adoptée à l'encontre de l'étranger. Selon l'exposé des motifs figurant dans cette décision, un étranger qui a dénoncé des actes de traite d'êtres humains se voyait, jusqu'alors, généralement accorder dans les 24 heures un permis de séjour temporaire, ce qui rendait les Pays-Bas responsables, en vertu de l'article 12 du règlement de Dublin, pour la demande d'asile déjà introduite auparavant. Souvent, ce permis de séjour régulier était retiré avec effet rétroactif parce que l'Openbaar Ministerie (ministère public) (ci-après le « ministère public ») avait établi en quelques semaines qu'aucune enquête pénale n'était possible aux Pays-Bas en raison de l'absence d'indices suffisants pour l'enquête. La possibilité de transférer l'étranger vers l'État membre responsable en vertu du règlement de Dublin n'était pas rétablie de ce fait. Cette politique largement accessible a conduit à une forte augmentation du nombre d'étrangers qui dénonçaient la traite des êtres humains, tandis qu'un autre État membre était responsable de l'examen de ces demandes d'asile introduites aux Pays-Bas.

10.1.2. Avec l'entrée en vigueur du WBV 2019/10, le 1^{er} août 2019, ces étrangers ne peuvent prétendre à un permis de séjour régulier à durée déterminée pour cause de traite des êtres humains que si le ministère public a établi que leur présence aux Pays-Bas est nécessaire à l'instruction pénale.

Selon le paragraphe B8/3.1 de la Vc 2000, un étranger dispose, après l'introduction d'une demande d'asile, d'une période de réflexion ¹ de trois mois

¹ S'agissant du délai de réflexion, des questions préjudicielles ont été déférées, par ordonnance de renvoi du 29 janvier 2021, ECLI :NL :RBDHA :2021 :727, par le rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye), [OMISSIS] (affaire C-66/21). Dans cette ordonnance, il est certes également question du point B8/3.1 de la Vc 2000, mais il n'a été accordé à l'étranger, dans cette affaire, aucun délai de réflexion ni aucun permis de séjour régulier pour cause de traite des êtres humains. Dans l'ordonnance de renvoi du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye), il est principalement question de savoir quand un délai de réflexion doit être accordé sur la base de la directive 2004/81/CE et ce que cela implique pour une décision de transfert à adopter. Selon l'Afdeling (Section), ces questions sont indépendantes des questions se posant dans la présente ordonnance, où il s'agit de l'application du règlement de Dublin et de la conséquence, sur le

pour dénoncer des actes de traite d'êtres humains. Après cette dénonciation, le ministère public détermine si la présence de l'étranger aux Pays-Bas est nécessaire dans le cadre de l'enquête pénale. Si tel n'est pas le cas, la demande de permis de séjour pour cause de traite des êtres humains est, en principe, rejetée et l'étranger peut faire une demande de révision de cette décision. Selon le staatssecretaris (secrétaire d'État), il arrive souvent que, au moment où il se prononce sur la demande de révision, déjà 4 mois ou plus sur les 6 mois que comporte le délai de transfert se sont déjà écoulés. Sans l'effet suspensif de la demande de révision sur le délai de transfert, il se peut que le transfert effectif ne puisse pas être réalisé dans le délai de transfert, avec pour conséquence que le délai de transfert expire et que le staatssecretaris (secrétaire d'État) doit se charger de l'examen de la demande d'asile. Dans le cas des étrangers concernés par ces affaires, plus de six mois se sont écoulés entre l'accord de prise ou de reprise en charge et la décision sur la demande de révision ou le retrait de la demande de révision. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) indique que cela est inévitable en cas d'examen attentif de la demande de permis de séjour pour cause de traite des êtres humains. Selon le staatssecretaris (secrétaire d'État), cela ouvre la voie à des abus et à un forum shopping. Lors de l'audience de l'Afdeling (Section), le staatssecretaris (secrétaire d'État) a souligné qu'un étranger peut faire échec au transfert en engageant une procédure concernant un titre de séjour auquel il sait qu'il n'a pas droit, mais dont il sait aussi que cela transfère aux Pays-Bas la responsabilité de l'examen de la demande d'asile. Selon le staatssecretaris (secrétaire d'État), une telle incitation perverse conduit à des procédures inutiles et à faire inutilement appel à la capacité de décision disponible chez le staatssecretaris (secrétaire d'État).

10.1.3. Comme cela est envisagé au point 8, le règlement de Dublin a été adopté afin de rationaliser l'examen des demandes d'asile et offrir une plus grande sécurité juridique dans la détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile et empêcher ainsi le forum shopping.

Comme cela résulte des considérants 1 et 7 de la directive 2011/36/UE, prévenir et combattre la traite des êtres humains sont une priorité pour l'Union et les États membres. Les droits des victimes de la traite des êtres humains doivent être protégés. Dans le cadre d'une mise en œuvre d'une approche intégrée et globale, fondée sur les droits de l'homme, de la lutte contre la traite des êtres humains, il convient de prendre en considération la directive 2004/81/CE. Il est, dès lors, important que les États membres examinent de manière attentive les dénonciations d'actes de traite d'êtres humains. Un examen attentif nécessite du temps, avec toutes les conséquences que cela implique sur le délai de transfert, qui est limité dans le temps par le règlement de Dublin. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a entendu le refléter en accordant à l'étranger qui envisage de dénoncer des actes de traite d'êtres humains un délai de réflexion de trois mois et en prévoyant que le

délai de transfert, d'une demande de révision contre le rejet d'une demande de permis de séjour régulier pour cause de traite des êtres humains.

transfert sur la base du règlement de Dublin est reporté jusqu'à la décision sur la demande de révision dans le cadre de la procédure concernant un permis de séjour en rapport avec la traite des êtres humains.

La reconnaissance d'un effet suspensif à l'introduction d'une demande de révision par un étranger contre le rejet de sa demande de permis de séjour pour cause de traite des êtres humains a pour conséquence de permettre de réconcilier l'effet utile du règlement de Dublin et celui de la directive 2004/81 et d'éviter les abus de ces deux textes.

10.2. Un deuxième argument peut être trouvé dans la lecture de l'article 27, paragraphe 3, initio et sous c), du règlement de Dublin.

10.2.1. Aux termes de cet article, les États membres prévoient dans leur droit national, aux fins des recours contre des décisions de transfert ou des demandes de révision de ces décisions, que la personne concernée a la possibilité de demander dans un délai raisonnable à une juridiction de suspendre l'exécution de la décision de transfert en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision. La question est de savoir si l'on peut en déduire que l'introduction d'un recours qui fait obstacle à l'exécution effective d'une décision de transfert entraîne, lui aussi, la suspension du délai de transfert. Il est important, à cet égard, que l'introduction d'une demande de révision de la décision de rejet d'une demande de permis de séjour en tant que victime de la traite des êtres humains a un effet suspensif, ce qui a pour conséquence que l'étranger est autorisé à attendre aux Pays-Bas l'issue de la procédure relative à cette demande et qu'il ne peut pas être transféré. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une demande de révision dirigée contre la décision de transfert elle-même, la demande de révision a donc bien pour effet que le transfert ne peut être exécuté en pratique. Cela plaiderait en faveur d'une interprétation de la notion de « décision de transfert » figurant dans la partie introductive du paragraphe 3 en ce sens que relève également de cette notion « l'exécution effective du transfert ».

10.3. Le troisième argument est constitué par l'autonomie procédurale des États membres.

10.3.1. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) a souligné, lors de l'audience de l'Afdeling (Section), que le règlement de Dublin autorise les États membres à régler la reconnaissance d'un effet suspensif dans leur législation nationale. Dans son arrêt du 29 janvier 2009, Petrosian [OMISSIS] ([C-19/08], EU:C:2009:41), la Cour de justice conclut, au point 49, que les États membres qui ont souhaité instaurer pour les demandeurs d'asile des voies de recours qui conduisent à la suspension du transfert ne sauraient, au nom du respect de l'exigence de célérité, être placés dans une situation moins favorable que celle dans laquelle sont placés les États membres qui n'ont pas opté pour cette solution. La Cour de justice souligne également, dans son arrêt du 13 septembre 2017, Khir Amayry ([C-60/16], [OMISSIS] EU:C:2017:675), aux points 67 et 68, – bien que ce soit dans une affaire de placement en rétention et à propos de l'article 28 du règlement de Dublin – que dans l'hypothèse dans laquelle l'exécution d'un transfert est

suspendue à la suite d'une décision de l'autorité compétente (et ne résulte donc pas de l'effet de la loi ou d'une décision de justice), la personne concernée se trouve néanmoins dans une situation en tout point comparable à celle d'une personne dont le recours ou la révision se voit conférer un effet suspensif en application de l'article 27, paragraphe 3, du règlement de Dublin. Selon le staatssecretaris (secrétaire d'État), l'autonomie procédurale de l'État membre néerlandais lui permet donc d'opter pour l'effet suspensif souhaité de la demande de révision visée.

10.4. Enfin, on peut invoquer, à titre de quatrième argument, que l'énumération de l'article 27, paragraphe 3, du règlement de Dublin consiste en des possibilités qui ne s'excluent pas mutuellement.

10.4.1. Il n'est pas contesté que les Pays-Bas ont choisi l'option visée à l'article 27, paragraphe 3, initio et sous c), du règlement de Dublin et que l'effet suspensif préconisé par le staatssecretaris (secrétaire d'État) relève du point a). Dans les affaires concernant les étrangers 2 et 3 [OMISSIS], le rechtbank (tribunal) a considéré, comme cela a été exposé au point 3, que l'article 27, paragraphe 3, du règlement de Dublin, donne une énumération alternative. Le staatssecretaris (secrétaire d'État) fait valoir que l'article 27, paragraphe 3, du règlement de Dublin ne prévoit pas d'énumération alternative et qu'une combinaison de a) et de c) est également possible, même s'il figure à l'article 27, paragraphe 3, le terme « ou ».

L'Afdeling (Section) prend en considération le fait que, dans son arrêt du 16 juillet 2015, A ([C-184/14] [OMISSIS], EU:C:2015:479), la Cour de justice a jugé que le terme « ou », dans le contexte en cause dans cet arrêt, n'était pas, par définition, exclusif. Dans cet arrêt, la Cour considère comme important aux fins de l'interprétation finale de ce qui est visé : le libellé, les objectifs poursuivis et le contexte de la disposition concernée (voir point 47 de l'arrêt).

10.4.2. Selon cette interprétation de l'article 27, paragraphe 3, initio et sous c), du règlement de Dublin, la conclusion serait que cet article vise à fournir une protection juridique contre la décision de transfert et sa mise en œuvre. Le contexte pertinent est, d'une part, qu'un étranger sache clairement, avec célérité, quel est l'État membre responsable de la demande d'asile et, d'autre part, que les abus du règlement de Dublin et le forum shopping soient empêchés. En outre, comme indiqué ci-dessus au point 10.1.3, la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains constituent une priorité pour l'Union et les États membres (voir également le considérant 1 de la directive 2011/36/UE). Dans ce raisonnement, il n'est pas d'emblée acquis qu'un État membre ne peut opter que pour l'une des trois options de l'article 27, paragraphe 3, du règlement de Dublin, et non une combinaison de celles-ci. Cette liberté de choix est également conforme à l'autonomie procédurale des États membres.

Question préjudicielle

11. En résumé, l'Afdeling (Section) déduit de la lecture littérale de l'article 27, paragraphe 3, et de l'article 29, paragraphe 1, du règlement de Dublin que ces articles s'opposent potentiellement à la suspension de l'exécution d'une décision de transfert par une demande de révision formée à l'encontre du rejet d'une demande de permis de séjour en tant que victime de la traite des êtres humains ou, plus généralement, à l'effet suspensif d'une demande de révision à l'encontre d'une décision autre que la décision de transfert. Il existe, par ailleurs, plusieurs arguments, qui trouvent également appui dans la jurisprudence de la Cour de justice, qui conduisent à la conclusion inverse. [OMISSIS]

[OMISSIS] [Question préjudicielle, répétée ci-après]

12. [OMISSIS]

Décision

L'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Section du contentieux administratif du Conseil d'État) :

I. demande à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer à titre préjudiciel sur la question suivante :

L'article 27, paragraphe 3, et l'article 29 du 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 présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180) doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause en l'espèce, dans laquelle un État membre a opté pour la mise en œuvre de l'article 27, paragraphe 3, initio et sous c), [dudit règlement], mais a également conféré un effet suspensif, dans l'exécution d'une décision de transfert, à une demande de révision ou à un recours formé contre une décision adoptée dans le cadre d'une procédure concernant une demande de permis de séjour liée à la traite des êtres humains, étant entendu que ladite décision n'est pas une décision de transfert, qui empêche temporairement le transfert effectif ?

[OMISSIS]