

Affaire C-97/24

Demande de décision préjudicielle :

Date de dépôt :

6 février 2024

Jurisdiction de renvoi :

High Court (Irlande)

Date de la décision de renvoi :

1^{er} février 2024

Parties requérantes :

S.A.

R.J.

Parties défenderesses :

The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland

The Attorney General

THE HIGH COURT

CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

[Dans les affaires] [OMISSIS]

opposant

S.A.

Requérant

à

THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,

INTEGRATION AND YOUTH, IRELAND

ET THE ATTORNEY GENERAL

Défendeurs

En présence de :

THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

Et

[OMISSIS]

opposant

R.J.

Requérant

à

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH, IRELAND ET THE ATTORNEY
GENERAL**

Défendeurs

DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

INTRODUCTION

- 1 La présente demande de décision préjudicielle porte sur le critère d'octroi de dommages et intérêts pour violation de droits conférés par le droit de l'Union.

QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

- 2 La High Court (Haute Court, Irlande) estime qu'il convient de solliciter [une décision préjudicielle de la Cour de justice de l'Union européenne portant sur] les questions suivantes afin de pouvoir résoudre les questions de droit de l'Union qui se posent dans ces affaires :

- i) *Lorsque la « force majeure » n'est pas prévue comme clause d'exonération par une directive ou un décret de mise en œuvre en cause dans l'affaire, peut-elle néanmoins être invoquée comme moyen de défense dans une action en réparation au titre de l'arrêt Francovich pour violation d'une obligation du droit de l'Union qui confère aux individus des droits découlant du droit fondamental à la dignité humaine énoncé à l'article 1^{er} de la charte [des droits fondamentaux de l'Union européenne] (qu'il s'agisse d'une clause*

d'exonération relevant de la deuxième branche du critère établi dans l'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame ou d'un autre moyen de défense) ?

- ii) *Si la réponse à la première question est affirmative, quels sont les paramètres et la portée exacte de cette cause d'exonération tirée de la force majeure ?*

CONTEXTE

- 3 La demande est présentée dans le cadre d'un litige opposant M. A et M. J (ci-après les « requérants ») au Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland (ministre de l'enfance, de l'égalité, du handicap, de l'intégration et de la jeunesse, Irlande) et à l'Attorney General (procureur général d'Irlande) (ci-après les « défendeurs ») (le HCR – Agence des Nations Unies pour les réfugiés étant partie intervenante) concernant leur droit à des dommages-intérêts pour défaut de fourniture d'un logement, de nourriture, d'eau et d'autres conditions matérielles d'accueil répondant à leurs besoins fondamentaux.
- 4 Les défendeurs ne contestent pas qu'ils n'ont pas fourni un hébergement aux requérants comme l'exigeaient les règles nationales mettant en œuvre la [directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (JO 2013, L 180, p. 96) ; ci-après la « directive 2013/33 »] pendant des périodes prolongées, à savoir onze semaines dans le cas de M. A, entre les mois de février et avril 2023, et neuf semaines dans le cas de M. J, entre les mois de mars et mai 2023. Sur cette base, les défendeurs n'ont pas contesté qu'il fallait faire droit à deux des chefs de conclusions des requérants dans la procédure concernant une violation des règles nationales mettant en œuvre la directive et de l'article 1^{er} de la charte des droits fondamentaux [de l'Union européenne ; ci-après la « Charte »]. Toutefois, ils contestent que les requérants aient droit à des dommages-intérêts parce que, selon eux, les violations ont été causées par des circonstances qui relèvent de la force majeure et n'étaient donc pas « suffisamment caractérisées » pour remplir les critères du droit à des dommages-intérêts établis dans l'arrêt du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, ci-après l'« arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame », EU:C:1996:79).

CONTEXTE JURIDIQUE

- 5 L'article 1^{er} de la Charte dispose que « [l]a dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée ». La directive 2013/33 détermine les normes minimales pour l'accueil des demandeurs de protection internationale, tels que les requérants dans la présente affaire. L'article 17 de cette directive impose aux États membres de « [faire] en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale (...) [Les] conditions matérielles d'accueil assurent aux

demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale ».

- 6 L'article 18 de la directive 2013/33 définit les modalités des conditions matérielles d'accueil. Il prévoit à son paragraphe 9 des conditions matérielles d'accueil différentes dans des cas exceptionnels, notamment lorsque « *les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées* », sous réserve que « *[c]es conditions différentes couvrent, en tout état de cause, les besoins fondamentaux* ».
- 7 La jurisprudence de la Cour indique clairement que l'obligation de fournir des conditions matérielles d'accueil est obligatoire, mais que les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre quant à la manière d'y parvenir : arrêts du 27 septembre 2012, Cimade et GISTI (C-179/11, ci-après l'arrêt « Cimade et GISTI », EU:C:2012:594), du 27 février 2014, Saciri e.a. (C-79/13, ci-après l'« arrêt Saciri », EU:C:2014:103), du 12 novembre 2019, Haqbin (C-233/18, ci-après l'« arrêt Haqbin », EU:C:2019:956) et du 1^{er} août 2022, Ministero dell'Interno (Retrait des conditions matérielles d'accueil) (C-422/21, ci-après l'« arrêt Ministero dell'Interno », EU:C:2022:616).

Les dommages et intérêts pour violation du droit de l'Union

- 8 Les conditions requises pour l'octroi de dommages et intérêts à l'encontre d'un État membre au titre de la responsabilité de l'État pour violation du droit de l'Union ont été énoncées pour la première fois dans l'arrêt du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428) (C-6/90 et C-9/90, ci-après « l'arrêt Francovich », EU:C:1991:428, point 40) de la manière suivante : « *La première de ces conditions est que le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution de droits au profit de particuliers. La deuxième condition est que le contenu de ces droits puisse être identifié sur la base des dispositions de la directive. Enfin, la troisième condition est l'existence d'un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées* ».
- 9 Ces exigences ont été précisées dans l'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, dans lequel la Cour a ajouté, au point 51, qu'il convient que « *la violation soit suffisamment caractérisée* ». La Cour a précisé cette condition comme suit :

« 55. Quant à la deuxième condition, tant en ce qui concerne la responsabilité de la Communauté au titre de l'article 215 que pour ce qui est de la responsabilité des États membres pour des violations du droit communautaire, le critère décisif pour considérer qu'une violation du droit communautaire est suffisamment caractérisée est celui de la méconnaissance manifeste et grave, par un État membre comme par une institution communautaire, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation.

56. A cet égard, parmi les éléments que la juridiction compétente peut être amenée à prendre en considération, il y a lieu de relever le degré de clarté et de

précision de la règle violée, l'étendue de la marge d'appréciation que la règle enfreinte laisse aux autorités nationales ou communautaires, le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit, la circonstance que les attitudes prises par une institution communautaire ont pu contribuer à l'omission, l'adoption ou au maintien de mesures ou de pratiques nationales contraires au droit communautaire. »

DE LA FORCE MAJEURE

- 10 Les défendeurs ont invoqué la notion de force majeure à titre de moyen de défense dans ces procédures et soutiennent que les circonstances prévalant en Irlande, telles que détaillées ci-dessous, sont telles que la violation du droit de l'Union en cause dans ces affaires n'est pas suffisamment caractérisée pour répondre au critère de gravité suffisante identifié par la Cour dans l'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame.
- 11 La notion de force majeure n'ayant pas un contenu identique dans les divers domaines d'application du droit de l'Union, sa signification doit être déterminée en fonction du cadre légal dans lequel elle est destinée à produire ses effets : arrêt du 25 janvier 2017, Vilkas (C-640/15, ci-après l'« arrêt Vilkas », EU:C:2017:39, point 54) et du 8 juin 2023, UFC – Que choisir et CLCV (C-407/21, ci-après l'« arrêt UFC », EU:C:2023:449, point 53).
- 12 Il existe différentes formulations des paramètres du critère, ce qui reflète peut-être sa sensibilité au contexte. Si la jurisprudence est cohérente dans son exigence que la force majeure ne survienne qu'en relation avec des circonstances anormales/insolites et imprévisibles échappant au contrôle de la partie qui invoque la clause d'exonération, il semble y avoir quelques différences d'expression quant aux limites précises de cette clause. Ainsi, dans l'arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, point 23), la Cour a défini la notion de force majeure applicable (dans le contexte des règlements agricoles) comme n'étant pas limitée à celle d'impossibilité absolue, mais doit être entendue dans le sens « *de circonstances anormales, étrangères à l'importateur ou à l'exportateur, et dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées* ». Dans l'arrêt Vilkas, dans le contexte d'une décision-cadre relative à un mandat d'arrêt européen, le critère a été exprimé en termes de conséquences d'actions imprévues et imprévisibles ne pouvant être évitées « *malgré toutes les diligences déployées* » par les autorités (point 53), cette notion devant être interprétée de manière stricte (point 56). Cette formulation a été adoptée en dernier lieu par l'UFC (point 53).
- 13 Une norme sans doute plus ardue a été appliquée dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 17 octobre 2013, Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), dans le contexte d'une directive relative aux émissions de gaz à effet de serre, dans lequel la Cour (s'appuyant sur l'arrêt du 18 mars 1980, Ferriera Valsabbia e.a./Commission, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 à 228/78,

263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 et 85/79, EU:C:1980:81, point 140) a fait référence à des « *conséquences irrésistibles et inévitables au point de rendre objectivement impossible pour les personnes concernées le respect de leurs obligations* » (point 31).

- 14 La Cour a également souligné qu'une clause d'exonération tirée de la force majeure sera invariablement limitée dans sa portée temporelle (arrêt Vilkas, point 57).
- 15 Il est également bien établi qu'un État membre ne saurait exciper de difficultés d'ordre interne pour justifier l'inobservation des obligations résultant du droit de l'Union (arrêt UFC, point 72). En outre, la force majeure ne peut se référer à des difficultés d'ordre interne résultant de l'organisation politique ou administrative d'un État membre ou d'un manque de compétences, de connaissances, de moyens ou de ressources (arrêt du 4 juillet 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, point 28).

Le droit irlandais

- 16 La directive 2013/33 est transposée en droit irlandais par les European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018, SI 230/2018 [décret de 2018 relatif aux Communautés européennes (conditions d'accueil) (ci-après le « décret de 2018 »)].
- 17 Le décret de 2018 définit les conditions matérielles d'accueil comme celles « fournies à un bénéficiaire aux fins de se conformer à la directive » et qui sont constituées par :
- « (a) *le logement, la nourriture et les avantages connexes fournis en nature,*
- (b) *l'allocation journalière de subsistance, et*
- (c) *les vêtements fournis sous forme d'allocation financière en vertu de l'article 201 du Social Welfare Consolidation Act 2005 [loi consolidée de 2005 sur la protection sociale] ».*
- 18 L'allocation journalière est définie comme « *la partie des conditions matérielles d'accueil qui constitue un paiement hebdomadaire effectué, dans le cadre d'un régime administré par le ministre de l'Emploi et de la Protection sociale, à un bénéficiaire afin qu'il puisse faire face à des dépenses accessoires et personnelles* ».
- 19 L'article 4 du décret de 2018 prévoit la forme d'exception figurant à l'article 18, paragraphe 9, de la directive 2013/33 lorsque les capacités d'hébergement normalement disponibles sont temporairement épuisées, mais précise que ces dispositions exceptionnelles devaient néanmoins répondre aux « *besoins fondamentaux du bénéficiaire* ».

20 Un certain nombre d'affaires concernant des demandeurs de protection internationale qui n'ont pas initialement bénéficié d'un logement fourni par l'International Protection Accommodation Service (IPAS) (service d'hébergement de la protection internationale), agissant au nom du ministre, ont été portées devant les tribunaux irlandais au début de l'année 2023. L'une de ces affaires était l'affaire SY v. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth [2023] IEHC 187 (ci-après l'affaire « SY »). Dans son arrêt, la High Court (Haute Court, [OMISSIS]) a estimé que le ministre avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du décret de 2018 et de l'article 1^{er} de la Charte en ne fournissant pas à un demandeur de protection internationale un logement, de la nourriture ou des installations sanitaires, et a fait droit aux conclusions suivantes :

(i) *Une constatation selon laquelle le manquement du ministre à fournir au requérant les « conditions matérielles d'accueil » conformément au décret de 2018 est illégal ;*

(ii) *Une constatation selon laquelle l'omission par le ministre de fournir au requérant les « conditions matérielles d'accueil » conformément décret de 2018 constitue une violation des droits du requérant en vertu de l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.*

21 Le ministre n'a pas fait appel de l'arrêt rendu dans l'affaire SY et il n'a pas contesté dans la présente procédure que les requérants ont droit aux mêmes constatations que dans l'affaire SY. SY n'a cependant pas demandé de dommages et intérêts.

LE LITIGE AU PRINCIPAL

Les faits de l'affaire concernant M. A

22 M. A, un ressortissant afghan, a demandé une protection internationale en Irlande le 15 février 2023 et a été admis au bénéfice des conditions matérielles d'accueil au titre du décret de 2018. Cependant, il n'a pas bénéficié d'un hébergement car les centres d'accueil pour demandeurs d'asile gérés par le [ministère défendeur ; ci-après le « ministère »] étaient complets. En lieu et place d'une place dans un centre d'accueil, M. A a reçu un bon unique de 25 euros. Il n'était pas éligible à l'allocation journalière pour demandeurs d'asile au moment de sa demande car l'éligibilité dépendait de l'hébergement dans un centre d'accueil. M. A déclare qu'il n'a reçu aucune information sur l'existence d'autres allocations pour besoins supplémentaires. Il a été aidé par une ONG, l'Irish Refugee Council (IRC), qui lui a procuré une liste d'organisations caritatives à Dublin qui fournissent des repas et un accès aux toilettes aux personnes sans-abri. M. A a parfois eu recours à leurs services alors qu'il dormait dans la rue ou dans des hébergements précaires dans le centre de la ville Dublin.

23 M. A a reçu des soins médicaux d'urgence pour les blessures qu'il a subies à l'occasion d'un accident de la route en Hongrie alors qu'il se rendait en Irlande. Il a obtenu des rapports médicaux détaillant la commotion cérébrale et la douleur

dont il souffrait et les a envoyés au ministère pour demander la priorité en matière d'hébergement en raison de sa vulnérabilité. Il n'a pas été fait droit à cette demande.

- 24 M. A a dormi dans la rue à Dublin par un temps souvent humide et glacial (en février et mars 2023). Il a été témoin et a subi des violences dans la rue alors qu'il y dormait et il craignait d'être attaqué et de se faire voler ses effets personnels. Après quelques semaines passées à dormir dans la rue ou dans des conditions précaires dans le centre de Dublin, M. A a déménagé dans un parking de plusieurs étages dans le village de Skerries, près de Dublin, où il a commencé à dormir. Il a parfois été invité à dormir chez des compatriotes afghans, mais il a généralement dormi dans ce parking. Parfois, il restait deux jours sans manger correctement parce qu'il n'avait pas les moyens de se rendre au centre-ville pour obtenir de la nourriture auprès d'organisations caritatives ou pour en acheter. Il a souvent passé cinq ou six jours sans se doucher ou se laver parce qu'il était très difficile d'accéder à des installations [sanitaires]. Dans son témoignage, il a décrit avoir froid, avoir faim, être humilié et avoir peur.
- 25 À l'époque où M. A était à la rue, des logements individuels et temporaires étaient toujours disponibles dans des auberges et des chambres d'hôtes à Dublin et dans d'autres endroits en Irlande. Le ministère a fait valoir que ces offres d'hébergement disponibles ne le seraient pas nécessairement une fois que le ministère s'en serait enquis et que certains fournisseurs d'hébergement n'accepteraient pas de réservation sans documents d'identité et cartes de crédit personnelles. Le ministère a décidé d'orienter les ressources disponibles vers des solutions qui offraient un nombre significatif de lits pour une période contractuelle déterminée, des marchés qui nécessitaient un certain travail de fond et de planification.
- 26 Les conditions d'éligibilité ont été modifiées à la fin du mois de mars 2023 et M. A a déposé une demande d'allocation journalière le 31 mars 2023. Son indemnité de 38,80 euros par semaine au titre de l'allocation journalière a été antidatée à la date de la demande de protection internationale, le 15 février 2023, et a été versée le 5 avril 2023. Il a sollicité un versement supplémentaire pour des vêtements le 15 juin 2023. Sa demande a été traitée et le paiement a été effectué le 20 juin 2023.
- 27 M. A a été hébergé le 27 avril 2023 après 71 jours passés sans abri.

Les faits de l'affaire concernant M. J

- 28 M. J est un chrétien de 22 ans originaire d'Inde. Il est entré sur le territoire national le 16 mars 2023. Il a dormi dans la rue et dans des logements précaires pendant plusieurs nuits avant de se présenter au bureau de l'International Protection Office (IPO) (office pour la protection internationale) le 20 mars 2023, où il a demandé la protection internationale. Comme M. A, M. J a reçu un bon d'achat Dunnes Stores d'une valeur de 25 euros lorsqu'il s'est présenté pour la

première fois à l'IPO le 20 mars. Il a passé environ 64 nuits à dormir dans la rue ou dans des conditions précaires jusqu'à ce qu'il obtienne un logement le 22 mai 2023. Il passait ses nuits à dormir dans les rues de Dublin, près des bureaux de l'OIP, dans une tente mise à sa disposition par une organisation caritative. Il a déclaré qu'il faisait froid et humide et qu'il avait peur. Il craignait chaque nuit que sa tente soit incendiée par des personnes qui avaient pris pour cible d'autres demandeurs de protection internationale. Il avait souvent faim.

- 29 M. J a soumis un formulaire d'évaluation de vulnérabilité, avec l'aide de ses avocats, le 16 mai 2023, mais sa demande d'évaluation de vulnérabilité a été rejetée.
- 30 M. J a reçu une tente, de la nourriture et des vêtements de la part d'une association caritative pendant la période où il vivait sans-abri dans la rue. Il dit avoir parfois reçu de la nourriture de la part d'organisations caritatives. Il n'était pas en mesure de satisfaire ses besoins en matière d'hygiène et se sentait très sale la plupart du temps, ce qui le rendait malheureux.
- 31 M. J n'a appris que le 17 avril 2023 qu'il avait droit à l'allocation journalière, qu'il a alors demandée. Le 20 avril 2023, M. J a reçu son allocation (de 38,80 euros par semaine), qui comprenait des paiements antidatés au 20 mars 2023. M. J avait besoin de vêtements et d'articles de toilette, mais ne pouvait pas se les offrir, et il dépensait l'argent qu'il recevait pour acheter de la nourriture lorsqu'il ne pouvait pas en obtenir auprès des centres pour les personnes sans-abri.
- 32 M. J a fait trois demandes d'allocation pour besoins supplémentaires. La première a été demandée et accordée le 28 mars, pour un montant de 100 euros. Une deuxième demande d'allocation pour besoins supplémentaires a été refusée le 7 avril. Une troisième demande a été introduite le 6 avril et il y a été fait droit environ sept semaines plus tard, le 28 mai, pour un montant de 120 euros, après que l'intéressé a été logé.
- 33 M. J a déclaré qu'il était devenu désespéré et qu'il avait peur pour son avenir et son bien-être. Il s'est senti seul et a eu peur. Il a affirmé qu'il avait eu des moments très sombres où il pensait ne pas pouvoir continuer. Il se sentait sans valeur et ne pensait pas que cela changerait ou s'améliorerait un jour. Il a déclaré qu'il ne pouvait pas bien dormir dans sa tente à cause du froid et de l'humidité. Il a développé de graves problèmes digestifs lorsqu'il vivait dans la rue (selon lui en raison du stress, de l'inquiétude et de la mauvaise alimentation) et a perdu beaucoup de poids. M. A a déclaré qu'il n'était pas protégé lorsqu'il vivait dans la rue et que, plusieurs nuits durant, des individus racistes se rendaient dans le bâtiment de l'IPO où il vivait avec d'autres demandeurs et menaçaient d'incendier leurs tentes. M. J a déclaré avoir été terrifié.
- 34 M. J. a déclaré qu'on lui avait volé son sac à dos et ses effets personnels dans sa tente, le laissant sans rien. Il a déclaré que le paiement hebdomadaire de 38,80 euros n'était pas suffisant pour l'aider à remplacer ses effets personnels et

qu'il s'est retrouvé avec les mêmes vêtements pendant un mois. Il a déclaré que cette période a été la pire de sa vie et qu'elle l'a changé à jamais.

35 M. J a obtenu un logement le 22 mai 2023, après 64 jours passés à la rue sans abri.

Les circonstances tenant aux défendeurs

36 Les défendeurs ont fait valoir que toute la diligence raisonnable avait été exercée dans l'effort de fournir des conditions matérielles d'accueil comme l'exigent le décret de 2018 et de satisfaire aux besoins fondamentaux des requérants, face à des circonstances totalement anormales et imprévisibles constituées par l'afflux massif en Irlande de personnes ayant besoin d'une protection temporaire entre la fin du mois de février 2022 et la fin du mois de fin mai 2023 en raison de l'invasion de l'Ukraine, et dans le contexte d'une augmentation parallèle et inattendue du nombre de personnes arrivant en Irlande et cherchant une protection internationale au cours de la même période. Un rapport officiel publié en 2020 (le rapport Day) avait conseillé à l'Irlande de prévoir une planification sur la base d'environ 3 500 nouvelles demandes de protection internationale par an. Le rapport Day a également estimé que l'État devrait, en outre, disposer de plans d'urgence afin de pouvoir réagir rapidement en cas d'augmentation imprévue du nombre de demandeurs au-delà de ces chiffres.

37 Plus de 83 000 ressortissants ukrainiens sont arrivés dans l'État entre fin février 2022 et fin mai 2023, dont près de 64 000 ont été hébergés par le ministre ayant bénéficié d'une protection temporaire.

38 En 2022, il y a eu 13 651 nouvelles demandes de protection internationale en Irlande. Il y a eu 4 556 nouvelles demandes de janvier à mai 2023. Au 22 mai 2023, 20 485 personnes étaient hébergées dans le système d'accueil de la protection internationale, contre 8 555 personnes à la fin du mois de janvier 2022 (il y a eu une baisse significative des demandes de protection internationale pendant la pandémie de COVID).

39 En substance, les défendeurs sont passés d'une situation, à la fin de l'année 2020, dans laquelle, selon l'expertise exprimée dans le rapport Day, le gouvernement devrait prévoir d'accueillir quelque 3 500 demandeurs de la protection internationale par an à une situation dans laquelle (entre les personnes bénéficiant d'une protection temporaire contre le conflit ukrainien et les demandeurs de protection internationale) quelque 100 000 personnes sont arrivées en Irlande entre la fin du mois de février 2022 et la fin du mois mai 2023, dont plus de 80 000 ont dû être hébergés par le gouvernement irlandais par l'intermédiaire des services du ministère.

40 Les défendeurs affirment qu'ils se sont engagés à trouver des hébergements d'urgence auprès d'une large palette d'offrants et qu'ils ont également eu recours à des hébergements sous tente à certains moments. L'IPAS a pris des dispositions avec des organisations caritatives tierces pour aider à répondre aux besoins des demandeurs. Ces organisations étaient situées à Dublin et fournissaient des

services de jour aux demandeurs qui n'avaient pas encore été hébergés, y compris des repas et des douches, [l'accès au] Wifi et la fourniture de tentes et de sacs de couchage le cas échéant.

- 41 Avant mars 2023, l'allocation journalière n'était payable dans le contexte de la protection internationale que lorsqu'une personne résidait dans un logement fourni par le ministère. Le 9 mars 2023, le ministère a demandé au Minister for Social Protection (ministre de la protection sociale) de prendre des dispositions pour verser l'allocation journalière aux demandeurs de protection internationale qui n'avaient pas obtenu de logement. Ces dispositions ont pris effet à partir du 28 mars 2023. L'allocation journalière est versée au taux normal de 38,80 euros par semaine.
- 42 Dans l'attente de l'issue du présent renvoi, la juridiction de renvoi n'a pas tiré de conclusions en fait ou en droit quant au caractère adéquat de la réponse de l'État à la crise de l'hébergement de protection internationale.

Les arguments des parties

- 43 Les défendeurs invoquent la force majeure comme clause d'exonération en réponse à la demande de dommages-intérêts au titre de l'arrêt Francovich présentée par les requérants. Comme cela a été indiqué, ils soutiennent que les circonstances de la force majeure relèvent du critère relatif à l'application de la « deuxième branche » du critère énoncé dans l'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, de sorte que l'exigence qu'une « violation soit suffisamment caractérisée » ne peut pas être remplie. Il est soutenu qu'il en est ainsi à trois égards. En premier lieu, la force majeure était envisagée dans la partie de la deuxième branche concernant « *le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé* ». Les défendeurs soutiennent que les circonstances de force majeure décrites ci-dessus, qui ont conduit aux violations en l'espèce, n'étaient pas intentionnelles ou involontaires au sens juridique du terme. En deuxième lieu, la référence à une « erreur de droit » au point 56 de l'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame incluait la violation d'une obligation légale impérative. En troisième lieu, les défendeurs affirment que les mesures prises au niveau de l'Union pour établir le nouveau pacte sur l'immigration et l'asile, qui impliqueraient une répartition plus équitable des demandes de protection internationale entre les États membres, équivalent à des « attitudes prises par une institution [de l'Union] » (au sens du point 56 de l'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame), qui démontraient une prise de conscience de la part des institutions de l'Union de la nécessité d'une répartition plus équitable des demandes d'asile sur le territoire de l'Union, qui n'est pas satisfaite par le cadre législatif actuel.
- 44 Les défendeurs n'ont pas invoqué un manque de ressources financières pour fournir les conditions matérielles d'accueil requises par le décret de 2018 et la directive. Ils soutiennent que le nombre sans précédent de personnes arrivées en Irlande et ayant demandé une protection temporaire ou internationale au cours de la période concernée a dépassé la capacité d'hébergement établie pour les

demandeurs de protection internationale, de sorte que pendant une période temporaire de quatre mois et demi, des hommes célibataires adultes non vulnérables se sont retrouvés sans offre d'hébergement de la part de l'IPAS durant des périodes variables, mais que les défendeurs ont fait tous les efforts raisonnables pour assurer cet hébergement et répondre aux autres besoins d'accueil, y compris la nourriture, les installations d'hygiène et l'habillement.

- 45 Les défendeurs soutiennent également que la force majeure peut en tout état de cause être invoquée comme moyen de défense autonome en vertu du droit de l'Union.
- 46 Les requérants soutiennent qu'ils ont satisfait aux trois branches du critère d'éligibilité aux dommages-intérêts au titre de l'arrêt Francovich : la directive et le décret de 2018 confèrent des droits aux requérants (ce qui n'a pas été contesté par l'État) ; les violations de ces obligations étaient, indéniablement, caractérisées ; et il existait un lien de causalité évident entre la violation des obligations de l'État et le préjudice subi par les requérants sous la forme de la souffrance et de la perte de dignité qu'implique le fait d'être contraint de vivre dans la rue pendant de longues périodes.
- 47 En ce qui concerne l'argument de la force majeure invoqué par l'État, les requérants soutiennent que la branche du critère établi par l'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame relative à « [la nécessité que la violation] soit suffisamment caractérisée » entraîne une responsabilité stricte lorsque les obligations de la directive sont clairement exprimées en termes impératifs et ne prévoient pas de dérogation en cas de saturation des hébergements ; en effet, c'est le contraire. Il est soutenu que les arrêts Cimade et GISTI, Saciri, Haqbin et Ministero dell'Interno étaient cette position.
- 48 Les requérants ont également fait valoir que la force majeure ne pouvait pas être invoquée dans le contexte spécifique des violations admises de droits fondamentaux [auxquels ils ne sauraient être dérogés].
- 49 Les requérants soutiennent que même si la force majeure pouvait en principe s'appliquer, elle n'est pas démontrée au regard des faits. Les preuves ne confirment pas l'affirmation de l'État selon laquelle il a pris toutes les mesures raisonnables pour garantir la satisfaction des besoins fondamentaux, y compris la nourriture et l'eau, énoncés dans le décret de 2018. Les requérants soutiennent que les défendeurs ont fait le choix politique de se concentrer sur l'approvisionnement global en hébergement au détriment des besoins individuels en matière d'hébergement et que leur réponse globale a été trop modeste et trop tardive.

Sur la possibilité d'invoquer la force majeure comme clause exonératoire en réponse à une demande de dommages-intérêts au titre de l'arrêt Francovich

- 50 En principe, on pourrait considérer que la notion de non-respect involontaire ou non intentionnel, telle que mentionnée au point 56 de l'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, pourrait englober les cas de non-conformité en raison de la force

majeure, et que cette notion pourrait s'appliquer aussi bien aux obligations impératives prévues par le droit de l'Union qu'aux mesures du droit de l'Union qui laissent une marge d'appréciation aux États membres quant à leur mise en œuvre : dans les deux cas, l'État membre est empêché de remplir ses obligations en raison de circonstances imprévisibles échappant à son contrôle et le manquement aux obligations concernées ne découle pas d'une conception erronée de l'étendue d'un quelconque pouvoir d'appréciation.

- 51 Si la force majeure peut être invoquée en principe en réponse à une demande de dommages-intérêts pour violation par un État membre d'une directive de l'Union (bien qu'aucune clause exonératoire de ce type ne soit expressément prévue par cette directive), la question se pose de savoir si la force majeure peut être invoquée en principe dans le contexte d'obligations du droit de l'Union qui découlent des droits de la Charte auxquels il ne saurait être dérogés (en l'occurrence, l'article 1^{er}), qui sont exprimées dans la directive en termes impératifs et incontestables, et qui concernent les besoins les plus élémentaires nécessaires à un niveau minimum de dignité humaine.

Les paramètres d'une telle clause d'exonération (le cas échéant)

- 52 La question des paramètres appropriés d'une cause d'exonération tirée de la force majeure si une telle clause est invocable, y compris le degré de force majeure requis pour s'en prévaloir avec succès dans le contexte présenté ici, se pose également. L'approche devrait-elle être celle qui n'exige pas de « sacrifice excessif » pour éviter les conséquences d'événements imprévisibles, ou celle qui exige plutôt de prendre toutes les mesures nécessaires ou raisonnables face à ces conséquences, ou celle qui exige de prendre toutes les mesures qui ne sont pas « objectivement impossibles » ? Ou bien ces formulations apparemment différentes que l'on trouve dans la jurisprudence de la Cour sont-elles toutes des variations de la même approche, sensible aux faits et au contexte, visant à déterminer si la force majeure peut être invoquée comme clause exonératoire dans un ensemble donné de circonstances ?
- 53 Si une telle clause exonératoire est en principe invocable, le contexte particulier de l'absence de satisfaction aux besoins fondamentaux tels que l'hébergement et la nourriture, qui relèvent de la dignité humaine, doit certainement exiger un examen très rigoureux pour déterminer si ce manquement peut réellement être excusé au titre d'un cas de force majeure. On aurait pu penser qu'un critère de difficultés insurmontables/d'impossibilité objective, ou similaire, serait approprié dans un tel contexte, par opposition à une approche fondée sur l'obligation de prendre toutes les précautions nécessaires. S'il est vrai que l'invasion de l'Ukraine par la Russie et l'exode des réfugiés ukrainiens vers le reste de l'Europe (y compris l'Irlande) qui en a résulté étaient imprévisibles, on pourrait dire que les conséquences de la nécessité d'une capacité d'hébergement supplémentaire permanente dans le système de protection internationale résultant de cet afflux n'étaient pas imprévisibles à partir d'un certain point dans le temps. En conséquence, si l'on peut dire qu'il était raisonnable, en termes généraux, que

l'État se concentre sur la recherche de solutions contractuelles d'hébergement collectif à la crise de capacité à laquelle il a été confronté de janvier à juin 2023, on peut également considérer qu'une évaluation plus précise de ce qui était demandé à l'État aurait exigé que celui-ci (qui disposait de ressources financières suffisantes), en plus de rechercher des solutions collectives à moyen terme, envisage également de maintenir simultanément ses efforts pour trouver un logement privé aux demandeurs individuels qui étaient en fait ou seraient autrement sans abri dans la rue, qu'il s'agisse notamment de bons d'hébergement, d'une aide financière nettement plus importante (supérieure à l'allocation journalière), de la construction d'abris d'urgence sécurisés (y compris, éventuellement, des abris sécurisés sous tente) pour de courtes périodes.

La nécessité d'un renvoi préjudiciel à la Cour

- 54 Les questions posées sont des questions importantes auxquelles il n'y a pas de réponses claires et évidentes dans l'état actuel du droit de l'Union. Par conséquent, la High Court (Haute Cour) ne peut pas affirmer avec certitude que les réponses à ces questions constituent un acte clair. Il s'agit de questions sur lesquelles la High Court (Haute Cour) a besoin d'être guidée afin de statuer correctement sur les affaires dont elle est saisie (et, par extension, sur la cinquantaine d'affaires dont sont actuellement saisies les juridictions irlandaises et dans lesquelles se posent les mêmes questions). La High Court (Haute Cour) estime dans ces circonstances qu'il est nécessaire de saisir la Cour, en vertu des dispositions de l'article 267 TFUE, des questions identifiées.
- 55 La [problématique] est urgente du point de vue d'une juridiction irlandaise, car il existe un grand nombre d'affaires devant les tribunaux irlandais dans lesquelles des dommages-intérêts sont demandés pour violation des obligations de l'État en vertu de la directive 2013/33, et les tribunaux irlandais continuent d'être saisis d'affaires relatives à la fourniture d'un hébergement dans le cadre de la protection internationale.

[OMISSIS]