L'exigence d'une garantie individuelle des conditions d'accueil des familles en demande d'asile dans le cadre du mécanisme Dublin II

Droits des étrangers (Art. 3 CEDH)

Luara Rosenstein

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1027>

DOI : 10.4000/revdh.1027

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Luara Rosenstein, « L'exigence d'une garantie individuelle des conditions d'accueil des familles en demande d'asile dans le cadre du mécanisme Dublin II », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 09 décembre 2014, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1027> ; DOI : 10.4000/revdh.1027

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

L'exigence d'une garantie individuelle des conditions d'accueil des familles en demande d'asile dans le cadre du mécanisme Dublin II

Droits des étrangers (Art. 3 CEDH)

Luara Rosenstein

- 1 Par son arrêt en date du 4 novembre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme fait obstacle à la réadmission d'une famille de demandeurs d'asile de la Suisse vers l'Italie si « les autorités suisses *n'ont pas* au préalable obtenu des autorités italiennes une garantie individuelle concernant, d'une part, une prise en charge adaptée à l'âge des enfants et, d'autre part, la préservation de l'unité familiale » (§ 122). Ainsi, sauf à violer par ricochet l'article 3 de la Convention qui interdit les traitements inhumains et dégradants, la Suisse devra s'abstenir d'éloigner la famille malgré l'article 17 du règlement Dublin II tant que ces garanties quant aux conditions matérielles d'accueil de la famille n'auront pas été obtenues.
- 2 Présente en Suisse au moins depuis le 3 novembre 2011¹ où les enfants sont déjà scolarisés (§ 19), la famille est donc temporairement protégée contre un renvoi en Italie, où les conditions d'accueil ne sont pas, à ce stade, jugées conformes à la « *protection spéciale* » (§ 118) dont doivent disposer les demandeurs d'asile en tant que catégorie de la population particulièrement défavorisée et vulnérable, tout particulièrement lorsque des enfants se trouvent parmi les personnes concernées (§ 119).
- 3 Le parcours de la famille Tarakhel qui l'a amenée devant la Cour de Strasbourg compte plusieurs étapes. De nationalité afghane, la famille se compose du couple et de six enfants, dont les cinq premiers sont nés en Iran. « À une date indéterminée », la famille quitta « l'Iran pour la Turquie, d'où ils se rendirent en Italie par bateau » (§ 10). Lors de leur arrivée en Italie le 16 juillet 2011, ils « furent immédiatement soumis à la procédure d'identification EURODAC après avoir fourni de fausses identités » et « placés dans une structure d'accueil mise à

disposition par la commune de Stigano [...] où ils demeurèrent jusqu'au 26 juillet 2011 » (§ 10). À cette date, ils furent transférés au Centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Bari, leur véritable identité ayant été établie. Deux jours plus tard, la famille quitta le Centre à Bari et se rendit en Autriche où, le 30 juillet 2011, elle fut à nouveau enregistrée par le système EURODAC (§ 12).

- 4 Leur deuxième demande d'asile ayant été rejetée par les autorités autrichiennes, la famille se rendit en Suisse à une date indéterminée. Ils déposèrent pour la troisième fois une demande d'asile (§ 12 et 13). Cependant, par décision du 24 janvier 2012, l'Office fédéral des migrations rejeta lui aussi cette dernière et ordonna leur renvoi en Italie, renvoi que l'Italie avait tacitement accepté (§ 15 et 16). Le recours de la famille formé auprès du Tribunal administratif fédéral, ainsi que la demande de réouverture de la procédure ayant été rejetés, elle saisit par lettre du 10 mai 2012 la Cour européenne des droits de l'homme (§ 17-20). En application de l'article 39 du Règlement de la Cour, la Cour a demandé au gouvernement suisse de ne pas éloigner les requérants vers l'Italie pour la durée de la procédure à Strasbourg (§ 21).
- 5 Devant la Cour, les requérants ont invoqué des violations des articles 3, 8 et 13 de la Convention. En tant que « *maîtresse de la qualification juridique des faits* » (§ 55), la Grande Chambre a « *estimé plus approprié d'examiner le grief tiré des conditions d'accueil des requérants en Italie uniquement sous l'angle de l'art. 3 de la Convention* ». Concernant l'allégation d'une violation de l'article 13 de la Convention (droit à un recours effectif) combiné avec l'article 3, dans le prolongement des critères fixés notamment par l'arrêt *Hirsi Jamaa c. Italie*², la Cour a rapidement conclu que les requérants ont bien bénéficié d'un recours effectif, de sorte que ce second grief a été rejeté pour défaut manifeste de fondement.
- 6 Dans son arrêt *Tarakhel c. Suisse*, la Cour européenne des droits de l'homme a renforcé l'ampleur de sa jurisprudence antérieure quant aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile et à la mise en œuvre du règlement Dublin II (1°). Cet arrêt interroge donc quant à son articulation avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (2°) et à l'impact de l'exigence de garanties individuelles de telles conditions matérielles d'accueil (3°).

1°/- Précisions et renforcement des exigences conventionnelles au regard du précédent *M.S.S contre Belgique et Grèce*

- 7 L'affaire *Tarakhel* soulève une question similaire à celle examinée dans l'affaire *M.S.S. contre Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011³. Dans ces deux arrêts, en effet, la Cour de Strasbourg se prononce sur la « *conventionalité de la procédure de réadmission* »⁴ prévue par le règlement Dublin II.
- 8 Dans le cadre de l'affaire contre la Grèce et la Belgique, la Cour avait constaté, à propos de la situation générale du système d'accueil des demandeurs d'asile en Grèce des « *défaillances systémiques* ». Elle a donc prononcé une « *interdiction générale* » des renvois des demandeurs d'asile vers ce pays. Mais dans le cadre de l'arrêt *Tarakhel* et à propos du système d'accueil italien, la Cour ne détecte pas de défaillances systémiques, contrairement à ce que les requérants le soutenaient (§§ 56-67 et 106). En particulier,

s'agissant de l'argumentation des requérants relative à la lenteur de la procédure d'identification italienne, la Cour qualifie rapidement ce point de non « pertinent » (§107).

- 9 Cependant, au regard des capacités d'hébergement des structures d'accueil italiennes, la Cour relève que « *les méthodes utilisées pour calculer le nombre de demandeurs d'asile privés d'hébergement en Italie sont certes contestées* » (§110), mais qu'il « *suffit à la Cour de constater la disproportion flagrante entre le nombre de demandes d'asile présentées [...] et le nombre de places disponibles [...]* » (§110). Finalement, lors de son appréciation des conditions d'accueil dans les structures disponibles, elle conclut que « *si donc la structure et la situation générale du dispositif d'accueil en Italie ne sauraient constituer en soit un obstacle à tout renvoi de demandeurs d'asile vers ce pays, les données et informations exposées ci-dessus font toutefois naître de sérieux doutes quant aux capacités actuelles du système* » (§ 115). Les résultats de l'appréciation de la situation générale en Grèce et en Italie s'avèrent différentes. Pourtant, à l'aune de la situation individuelle des requérants, la Cour a conclu dans les deux cas à une violation de l'article 3.
- 10 S'agissant de la situation individuelle du requérant dans le cadre de l'arrêt *M.S.S.*, la Cour avait constaté une violation de l'article 3 car le requérant avait été transféré de la Belgique vers la Grèce, pays responsable de l'analyse de sa demande d'asile selon le règlement Dublin II. Or, comme on le craignait, il avait subi des traitements que la Cour a qualifié *a posteriori* comme constitutifs de traitements inhumains et dégradants.
- 11 Dans le cadre de l'arrêt *Tarakhel*, la Cour a pu intervenir **avant que le transfert de la famille de la Suisse vers l'Italie soit exécuté**. Dans ce cadre, la Cour a fondé la violation conditionnelle de l'article 3 de la Convention par la Suisse sur un raisonnement comportant deux éléments. D'une part, elle retient que « *compte tenu de la situation actuelle du système d'accueil en Italie [...], l'hypothèse qu'un nombre significatif de demandeurs d'asile renvoyés vers ce pays soient privés d'hébergement ou hébergés dans des structures surpeuplées dans des conditions de promiscuité, voire insalubrité ou de violence, n'est pas dénuée de fondement* » (§ 120). D'autre part, elle affirme que « *l'exigence de protection spéciale pour les demandeurs d'asile est d'autant plus importante lorsque les personnes concernés sont des enfants [...] même accompagnés de leurs parents* » (§ 119) de sorte qu'il en résulte que des « *garanties individuelles* » (§ 122) sont indispensables pour éviter une violation par ricochet de l'article 3 de la Convention. Un souci de prévention semble donc avoir motivé la condamnation conditionnelle de la Suisse par la Cour, solution inédite dans le contentieux des conditions matérielles d'accueil de demandeurs d'asile.
- 12 Adopté ainsi à une très large majorité – seuls trois juges sur les dix-sept de la Grande Chambre ont voté contre le constat de violation potentielle de l'article 3 de la Convention⁵ –, l'arrêt *Tarakhel* conforte et développe donc la jurisprudence européenne sur les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile.

*

2°/- L'appréciation du règlement Dublin II d'une juridiction européenne à l'autre

- 13 De son côté, la Cour de justice de l'Union européenne, dans l'important arrêt rendu en formation de Grande Chambre *N.S. c. Secretary of State for the Home Department* en date du

21 décembre 2011⁶ avait admis, pour la première fois, que la présomption selon laquelle le traitement réservé aux demandeurs d'asile dans chaque État membre est conforme aux exigences de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à la convention de Genève ainsi qu'à la Convention européenne des droits de l'homme **est réfragable**.

- 14 Dans le cadre de son interprétation de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Cour de Luxembourg avait corrélativement estimé que la présomption doit être renversée lorsque la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile du pays responsable pour le traitement de la demande selon le règlement Dublin II, présentent des défaillances systémiques. Comme devant la Cour de Strasbourg, l'existence de « *défaillances systémiques* » constitue alors une hypothèse de renversement de la présomption. Mais celle-ci peut aussi être limitée même en l'absence de telles défaillances systémiques, ainsi que tend à le révéler l'arrêt *Tarakhel*.
- 15 Egalement en lien avec les solutions retenues par la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé sa position dans l'arrêt de Grande Chambre du 10 décembre 2013 *Shamso Abdullahi contre Asylgerichtshof*. Compte tenu de l'appréciation restrictive⁷ des dispositions du règlement Dublin II effectuée par les juges luxembourgeois à cette occasion, les doutes à l'égard de la compatibilité de cet arrêt avec la solution retenue par la Cour de Strasbourg dans l'affaire *Tarakhel* sont permis. À cet égard, Steve Peers⁸ attire notre attention sur le fait que, dans l'arrêt *Abdullahi*, la CJUE affirme qu'au moins dans certains cas, la présomption admise dans l'arrêt *N.S. c. Secretary of State for the Home Department* ne pourra être renversée **que si l'on constate des défaillances systémiques au sein de l'État responsable de la demande d'asile**.
- 16 Ainsi, étant donné que de telles défaillances n'ont pas été relevées à l'encontre des structures italiennes et que, pourtant, la Grande Chambre strasbourgeoise n'a pas donné un accord inconditionnel au renvoi de la famille *Tarakhel*, deux hypothèses sont envisageable : soit le standard de protection de ces familles de demandeurs d'asile avec enfants en bas âge est différent selon que l'on se trouve devant la Cour de Strasbourg ou devant celle de Luxembourg ; soit, à la première occasion, la Cour de justice de l'Union européenne entérinera dans sa propre jurisprudence l'élargissement de la position de la Cour européenne des droits de l'homme qui apparaît dans l'arrêt *Tarakhel*.
- 17 En tout état de cause, il ressort avec clarté de l'arrêt *Tarakhel* que la Cour européenne a de nouveau estimé que l'interdiction des traitements inhumains et dégradants prévue par l'article 3 pouvait justifier qu'il soit fait obstacle à l'automatisme des réadmissions inhérent au règlement Dublin II. Avec cet arrêt de Grande Chambre, les juges ont même renforcé leurs exigences en admettant qu'un tel obstacle ne surgisse pas exclusivement en cas de défaillance systémique dans l'État de destination, mais aussi lorsque, à l'aune des besoins et de la situation spécifiques des demandeurs d'asile concernés, ces conditions d'accueil sont incertaines et insuffisantes.

*

3°/- L'impact de l'exigence d'une garantie individuelle sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile

- 18 En insistant sur la nécessité d'évaluer si, au regard de la situation individuelle et particulière des demandeurs d'asile, les conditions matérielles d'accueil sont satisfaisantes dans un Etat, la Cour européenne a accru dans son arrêt *Tarakhel* l'intensité de la protection des demandeurs d'asile, indépendamment même des exigences du mécanisme de réadmission Dublin. Mais il convient alors de s'interroger sur l'étendue et le champ d'application de cette protection renforcée qui prend en considération la nécessité de garanties individuelles sur les conditions matérielles d'accueil. Et notamment, sur le fait de savoir si cette protection renforcée est susceptible de se généraliser au profit d'autres groupes spécialement vulnérables, tels que les demandeurs d'asile malades ou âgés et même, plus tard, à tous les demandeurs d'asile.
- 19 S'agissant des demandeurs qui ont déposé leurs demandes avant le 1^{er} janvier 2014, c'est-à-dire sous l'empire du règlement Dublin II, la question reste intacte. Mais l'accroissement de la protection telle qu'insufflée par l'arrêt *Tarakhel* est sans doute vouée à se concrétiser grâce à l'entrée en vigueur du règlement Dublin III qui « *vise notamment à assurer le maintien de l'unité familiale et prête une attention particulière aux besoins des mineurs non accompagnés et des autres personnes nécessitant une protection spéciale* »⁹. Au demeurant, il semble qu'avec l'arrêt *Tarakhel*, la Cour européenne des droits de l'homme anticipe quelque peu l'application généralisée du règlement Dublin III, même au profit des demandeurs d'asile soumis à l'empire de Dublin II.
- 20 Quoiqu'il en soit, dans un avenir proche, la Cour européenne aura l'occasion de préciser encore sa position au sujet des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile. Entre autres exemples, plusieurs affaires contre France sont actuellement pendantes à Strasbourg, dont les requêtes *Brahim Gjutaj et autres c. France* (communiquée le 9 octobre 2013), *N.H. c. France* (communiquée le 16 janvier 2014) ou *B.L. et autres c. France* (communiquée le 6 juillet 2014). Pour les affaires *Gjutaj* et *B.L.*, les requérants sont des familles comprenant des enfants en bas âge qui proviennent en partie de « *pays d'origine sûrs* » et qui se trouvent depuis plus d'un an sur le territoire français où ils vivent dans des conditions très précaires et improvisées. Dans leurs griefs, ils « *allèguent que l'hébergement d'urgence en tentes dont ils bénéficient actuellement ne satisfait pas aux exigences de l'art. 3 de la Convention eu égard à leur qualité de demandeurs d'asile et à la présence de nombreux enfants mineurs* ».
- 21 Si la France est condamnée dans ces affaires, le message européen serait encore plus clair qu'il ne l'est déjà au regard des arrêts *M.S.S. contre Belgique et Grèce* et *Tarakhel c. Suisse* : en vertu des exigences de la Convention, les Etats ne doivent pas accueillir les demandeurs d'asile dans des conditions caractérisant un traitement inhumain et dégradant, indépendamment même de savoir si ces derniers obtiendront le statut de réfugié au terme de l'examen de leur demande.

*

- 22 **Cour EDH, G.C. 4 novembre 2011, *Tarakhel c. Suisse*, Req. n° 29217/12 - Communiqué**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Date de leur demande d'asile en Suisse (§ 13)
2. Cour EDH, G.C. 23 février 2012, *Hirsi Jamaa c. Italie*, Req. n° 27765/09 – ADL du 27 février 2012
3. CEDH, GC, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Req. n° 30696/09 – ADL du 21 janvier 2011.
4. Nicolas Hervieu, « Conventionalité de la procédure de réadmission “Dublin II” dans son application aux demandeurs d'asile renvoyés vers la Grèce », in : Lettre « Actualité Droits-Libertés » du CREDOF, 21 janvier 2011
5. Position qu'ils exposent dans l'opinion commune en partie dissidente.
6. CJUE, G.C., 21 décembre 2011, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, Aff. C-411/10 et C-493/10 – ADL 29 décembre 2011.
7. Lire Pascal Schumacher, « Une vaste marge des États membres pour décider d'un transfert vers l'État responsable du traitement de la demande d'asile », in *La Revue des droits de l'homme*, 21 février 2014.
8. Steve Peers, « *Tarakhel v Switzerland*: Another nail in the coffin of the Dublin system? », in *EU Law Analysis*, 5 novembre 2014.
9. § 35 de l'arrêt et reproduction des articles 6, 31, 32 et 33 du règlement Dublin III.

RÉSUMÉS

Avec son arrêt de Grande Chambre du 4 novembre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme avertit la Suisse : si une famille de demandeurs d'asile devait être renvoyée en Italie « sans que les autorités suisses aient au préalable obtenu des autorités italiennes une garantie individuelle concernant, d'une part, une prise en charge adaptée à l'âge des enfants et, d'autre part, la préservation de l'unité familiale, il y aurait violation de l'article 3 de la Convention » (§ 122). Cet arrêt rendu en 2014 confirme et précise l'arrêt M.S.S. contre Belgique et Grèce rendu en 2011 par cette même Cour. Cependant, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'évolution apportée par Tarakhel s'inscrit dans la lignée dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière. Quoi qu'il soit, incontestablement, les juges de la Cour européenne des droits de l'homme accordent de plus en plus d'importance aux conditions matérielles d'accueil. Ainsi, ils se montrent prêts à s'opposer à l'automatisme du mécanisme Dublin, quand celui-ci néglige les besoins des demandeurs d'asile.

AUTEUR

LUARA ROSENSTEIN

Etudiante du Master 2 "Droits de l'homme" (Université Paris Ouest)