Les gens de Dublin ont des droits – la qualification de pays d'origine sûr appliquée aux États membres de l'Union est une présomption réfragable

DROIT DES ETRANGERS (Règlement CE n° 343/2003 ; Art. 4 et 51 CDFUE)

Marie-Laure Basilien-Gainche

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/10901>

DOI : 10.4000/revdh.10901

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Marie-Laure Basilien-Gainche, « Les gens de Dublin ont des droits – la qualification de pays d'origine sûr appliquée aux États membres de l'Union est une présomption réfragable », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 29 décembre 2011, consulté le 09 février 2021. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/10901> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.10901>

Ce document a été généré automatiquement le 9 février 2021.

Tous droits réservés

Les gens de Dublin ont des droits – la qualification de pays d'origine sûr appliquée aux États membres de l'Union est une présomption réfragable

DROIT DES ETRANGERS (Règlement CE n° 343/2003 ; Art. 4 et 51 CDFUE)

Marie-Laure Basilien-Gainche

- 1 L'année 2011 avait commencé par le prononcé le 21 janvier du fameux arrêt **M.S.S. c. Belgique et Grèce** rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a condamné les deux États en cause pour violation de l'article 3 de la Convention : la Grèce de manière directe, du fait des traitements inhumains et dégradants réservés aux demandeurs d'asile dans ses centres ; la Belgique de manière indirecte (violation par ricochet), pour renvoi vers la Grèce du demandeur d'asile au titre du **règlement dit Dublin II** (Cour EDH, G.C. 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Req. n° 30696/09 – ADL du 21 janvier 2011 (2)).
- 2 Cette même année 2011 se termine par un nouveau regard porté sur ce règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil de l'Union européenne du 18 février 2003 « *établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers* ». En effet, la Grande Chambre de la Cour de justice de l'Union européenne a prononcé le 21 décembre **un arrêt qui résonne comme un écho du précédent de Strasbourg** : 11 mois jour pour jour après la décision de la formation solennelle de la Cour européenne des droits de l'homme, le juge de Luxembourg lui aussi en formation solennelle adopte une position similaire en se référant explicitement à l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (notamment points 88 à 90) et en adoptant des formulations identiques, suivant en cela les conclusions de l'avocat général Verica Trstenjak : « *L'article 4 de la charte doit être interprété en ce sens qu'il incombe aux États membres, en ce compris les juridictions*

nationales, de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'«État membre responsable» au sens du règlement n° 343/2003 lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens de cette disposition » (point 106).

- 3 **Deux affaires** ont permis à la Grande Chambre de la Cour de donner une telle interprétation de l'article 4 CDFUE et du règlement Dublin II. L'affaire **C-493/10** concerne cinq requérants (originaires d'Afghanistan, d'Iran, d'Algérie) qui ont transités par la Grèce sans y déposer de demande d'asile mais y ont été arrêtés pour entrée illégale. Puis ils se sont rendus en Irlande où ils ont demandé l'asile. Tous font valoir que le système d'asile grec souffre de dysfonctionnements tels que l'Irlande doit faire usage de la faculté d'examiner elle-même les demandes d'asile en cause (art. 3 § 2 règlement n° 343/2003). Quant à l'autre affaire qui donnera son nom à cet arrêt à n'en pas douter majeur de la jurisprudence de la CJUE (**C-411/10**), elle a trait à la situation de N.S. Ce ressortissant afghan est arrivé le 12 janvier 2009 au Royaume-Uni où il présenta une demande d'asile. Mais auparavant, il était déjà entré une première fois dans l'Union européenne par la Grèce. Il n'avait alors pas sollicité l'asile mais fut arrêté, passa quatre jours en détention, puis, en vertu d'un ordre de quitter le territoire grec dans un délai de 30 jours, fut refoulé vers la Turquie où il fut détenu pendant deux mois. C'est pourquoi le Secretary of State for the Home Department a adressé aux autorités grecques une requête de prise en charge de N.S. aux fins d'examen de sa demande d'asile (art. 17 règlement Dublin II). N'ayant pas répondu à cette requête dans le délai de deux mois imparti (art. 18 § 7 règlement Dublin II), la Grèce était censée avoir accepté d'examiner la demande d'asile de N.S. C'est ainsi que ce dernier fut avisé le 30 juillet 2009 de son transfert en Grèce prévu pour le 6 août suivant. N.S. introduisit alors une réclamation au motif que **son transfert en Grèce enfreindrait les droits que lui confère la CEDH**. Mais le Secretary of State ne fit pas droit à cette réclamation, l'Asylum and Immigration Act de 2004 reconnaissant la Grèce comme un « pays sûr ». Mis ainsi dans l'impossibilité de contester la décision de transfert, N.S. adressa au Secretary of State une demande tendant à ce que soit évoqué son dossier d'examen de demande d'asile. Face au refus qui lui fut opposé, N.S. introduisit le 6 août 2009 (jour prévu pour son transfert) une demande en vue de pouvoir former un recours juridictionnel (« *judicial review* ») à l'encontre des décisions du Secretary of State. Cette demande étant acceptée, le Secretary of State annula les instructions de transfert. Le recours examiné par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) fut rejeté par jugement du 31 mars 2010, mais l'appel fut autorisé. N.S. s'adressa donc à la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) : c'est cette dernière qui décida de **surseoir à statuer pour poser quelque sept questions préjudicielles à la CJUE**.
- 4 Ce ne sont pas moins de 13 États (12 États membres de l'Union et la Confédération Suisse) et de 4 organisations de défense des droits (Amnesty International Ltd, Advice on Individual Rights in Europe AIRE Centre, Equality and Human Rights Commission EHRC, United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR) qui sont intervenus dans cette affaire. Car **l'interprétation à donner du règlement Dublin II est une question des plus sensibles politiquement et délicates juridiquement**.

- 5 Revenons sur le raisonnement qui conduit la Grande Chambre de la Cour à **affirmer l'application du droit de l'Union en général et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union** en particulier en matière d'immigration et d'asile dans l'Union y compris au Royaume-Uni (1°) ; et à **considérer comme réfragable la présomption d'un traitement respectueux des droits de l'homme** par tout État membre de l'Union (2°).

1°/ - L'application du droit de l'UE à l'exercice des compétences reconnues par le règlement Dublin II

- 6 Se pose tout d'abord la question de savoir si la décision prise par un État membre (en application de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 343/2003) d'examiner une demande d'asile en lieu et place de l'État membre normalement compétent au regard des critères établis par ledit règlement relève ou non du champ d'application du droit de l'Union au sens de l'article 6 TUE ou de l'article 51 CDFUE. C'est à la faveur d'un raisonnement succinct et cinglant (points 64 à 69) que la Cour répond à cette première question, balayant les observations du Secretary of State selon lequel l'article 3 § 2 du règlement Dublin II conférerait aux États membres un pouvoir discrétionnaire qui ne relèverait pas du champ d'application du droit de l'Union. Aux yeux du juge de Luxembourg en effet, « *la décision adoptée par un État membre sur le fondement de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 343/2003 d'examiner ou non une demande d'asile par rapport à laquelle il n'est pas responsable au regard des critères énoncés au chapitre III de ce règlement met en œuvre le droit de l'Union aux fins de l'article 6 TUE et/ou de l'article 51 de la charte* » (point 69).
- 7 Pour comprendre la position de la CJUE, il convient de se rapporter aux conclusions de l'avocat général Verica Trstenjak (points 69 à 83), qui développe une argumentation adoptée implicitement par la Cour. La **conjugaison des alinéas 1 et 2 de l'article 6 § 1 TUE** avec celle des **paragraphe 1 et de 2 de l'article 51 CDFUE** est délicate. Certes, la charte fait partie des instruments du droit primaire de l'Union (art. 6 §1 al 1 TUE) que les institutions, organes de l'Union et États membres doivent respecter quand ils mettent en œuvre le droit de l'Union (art. 51 § 1 CDFUE). Mais elle n'a pas pour effet d'étendre les compétences de l'Union et donc le champ d'application du droit de l'Union au-delà de ces compétences de l'Union établies dans les traités. La question posée à la Cour devient alors celle de **savoir si un État usant du pouvoir discrétionnaire reconnu à l'article 3 § 2 du règlement Dublin II met ou non alors en œuvre le droit de l'Union**.
- 8 Se rapportant aux décisions de principe *Wachauf* (CJCE, 13 juillet 1989, affaire 5/88, Rec. p. 2609), *ERT* (CJCE, 18 juin 1991, C-260/89, Rec. p. I-2925.) et *Karlsson e.a.* (CJCE, 13 avril 2000, C-292/97, Rec. p. I-2737), l'avocat général soutient que le pouvoir d'appréciation dont dispose un État membre au titre du règlement Dublin II quand il décide d'examiner une demande d'asile au lieu et place de l'État responsable **est une mise en œuvre dudit règlement** ; elle relève de ce fait du champ d'application du droit de l'Union. Dès lors, les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux doivent être respectés par l'État membre en question, même s'il dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

- 9 En insistant sur le pouvoir d'appréciation reconnu par le règlement Dublin II aux États membres et qui fait selon elle « *partie intégrante du système européen commun d'asile prévu par le traité FUE et élaboré par le législateur de l'Union* » (point 65), la Cour de Justice exprime son adhésion au raisonnement suivi par l'avocat général. Ce faisant, elle affirme **l'application du droit de l'Union, de tout le droit de l'Union y compris la charte des droits fondamentaux, à la mise en œuvre du règlement Dublin II**. Elle admet ainsi la compétence de l'Union – et donc la sienne – en ces matières que d'aucuns voudraient voir revenir dans le fief des États membres à la faveur d'un principe de subsidiarité.
- 10 A noter qu'en l'espèce le juge de Luxembourg prévoit l'application du droit de l'Union, et notamment de la charte, aux États membres de l'Union en général, et **au Royaume Uni en particulier**, dès lors qu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Une telle analyse révèle ainsi la portée limitée du protocole n° 7 au traité de Lisbonne sur l'application de la Charte des droits fondamentaux à la Pologne et à la Grande Bretagne.
- 11 Une fois clarifié ce point essentiel, la Cour s'attache à répondre aux autres questions posées par les juridictions de renvoi, en les traitant toutes ensemble. Car si le droit de l'Union s'applique bien, reste donc à savoir comment.

2°/ - Le caractère réfragable de la présomption de respect des droits par tout État membre de l'UE

- 12 Le règlement Dublin II sur lequel la CJUE porte ici son regard a pour objectif de rationaliser le traitement des demandes d'asile. Pour ce faire, il s'appuie sur « *un principe de confiance mutuelle* » (point 79) ; il présume « *que le traitement réservé aux demandeurs d'asile dans chaque État membre est conforme aux exigences de la charte, à la convention de Genève ainsi qu'à la CEDH* » (point 80). Tel est bien l'esprit qui anime le protocole n° 6 du traité d'Amsterdam sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne, dit protocole Aznar. En effet, la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice suppose l'établissement d'un « **système européen commun d'asile, fondé sur la confiance mutuelle et une présomption de respect, par les autres États membres, du droit de l'Union et, plus particulièrement, des droits fondamentaux** » (point 83).
- 13 Comme le souligne la Cour, ce système européen commun d'asile est fondé sur « **le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier** » (point 93) dont on sait combien les mises en œuvre sont relatives voire inexistantes (voir Marie-Laure Basilien-Gainche, « La politique européenne d'immigration et d'asile en question: la valeur de solidarité soumise à l'argument de réalité », in Chahira Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne*, Dalloz, 2011, pp. 248-260), de même que sur « **l'application intégrale et globale de la convention de Genève et l'assurance que nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté** » (point 75).
- 14 Après avoir rappelé que le respect de la Convention de Genève et de son protocole de 1967 est consacré par les traités (art. 18 CDFUE, art. 78 TFUE) et reconnu par la jurisprudence (CJUE, G.C., 2 mars 2010, *Salahadin Abdulla e.a.*, C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, Rec. p. I-1493, point 53 ; CJUE, G.C., 17 juin 2010, *Bolbol*, C-31/09, point 38), la Grande Chambre ajoute que les États doivent non seulement « *interpréter*

leur droit national d'une manière conforme au droit de l'Union » mais encore « **veiller à ne pas se fonder sur une interprétation d'un texte du droit dérivé qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux** protégés par l'ordre juridique de l'Union ou avec les autres principes généraux du droit de l'Union » (CJCE, 6 novembre 2003, *Lindqvist*, C-101/01, Rec. p. I-12971, point 87 ; CJCE, G.C., 26 juin 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, C-305/05, Rec. p. I-5305, point 28).

- 15 C'est au titre de cette suprématie ainsi reconnue à la garantie des droits fondamentaux que le juge de Luxembourg en vient à porter un **regard nuancé** sur la présomption qui sous-tend le système européen commun d'asile. En effet, la Cour estime que l'on ne peut exclure la possibilité qu'un État membre n'assure pas une protection suffisante des droits fondamentaux des demandeurs d'asile en raison de « *difficultés majeures de fonctionnement* ». **Dans un tel cas, le transfert vers cet État au titre du règlement Dublin II ne serait pas compatible avec le droit de l'Union** (point 81). Mais, soucieuse de préserver le règlement Dublin II et le système européen d'asile commun auquel il appartient, elle précise immédiatement que « *la moindre violation des directives 2003/9, 2004/83 ou 2005/85 [ne] suffi[t pas] à empêcher tout transfert d'un demandeur d'asile vers l'État membre normalement compétent* » (point 84). Reste que la conclusion est claire et que les États membres ne devront pas tarder à en tirer toutes les conséquences : « *dans l'hypothèse où il y aurait lieu de craindre sérieusement qu'il existe des défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'État membre responsable, impliquant un traitement inhumain ou dégradant, au sens de l'article 4 de la charte, des demandeurs d'asile transférés vers le territoire de cet État membre, ce transfert serait incompatible avec ladite disposition* » (point 86).
- 16 Difficultés majeures de fonctionnement, craintes sérieuses de violation des droits, défaillances systémiques de la procédure d'asile, conditions d'accueil impliquant un traitement inhumain et dégradant : voilà autant d'éléments qui conduisent la Cour à considérer « *qu'une application du règlement n° 343/2003 sur la base d'une présomption irréfragable que les droits fondamentaux du demandeur d'asile seront respectés dans l'État membre normalement compétent pour connaître de sa demande est incompatible avec l'obligation des États membres d'interpréter et d'appliquer le règlement n° 343/2003 d'une manière conforme aux droits fondamentaux* » (point 99). Autrement dit, « *la présomption [...], sous-tendant les réglementations en la matière, que des demandeurs d'asile seront traités de manière conforme aux droits de l'homme doit être considérée comme réfragable* » (point 104). Et la Cour d'insister : « *le droit de l'Union s'oppose à l'application d'une présomption irréfragable selon laquelle l'État membre que l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 343/2003 désigne comme responsable respecte des droits fondamentaux de l'Union* » (point 105).
- 17 En guise de conclusion
- 18 De l'affirmation du caractère réfragable de la présomption sous-tendant le système européen d'asile commun découle des implications que la Cour assène sans ménagement : « *L'article 4 de la charte doit être interprété en ce sens qu'il incombe aux États membres, en ce compris les juridictions nationales, de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'«État membre responsable» au sens du règlement n° 343/2003 lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un*

risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens de cette disposition » (point 106).

- 19 Défaillances systémiques du système national d'asile, motifs sérieux et avérés de craindre une violation des droits du demandeur d'asile transféré, risque réel d'être soumis à des traitements inhumains et dégradants : ce sont donc des réalités que les autorités nationales en général et les juridictions nationales en particulier de tous les États membres doivent reconnaître. Aux États qui, à l'instar de la Belgique, de l'Italie et de la Pologne, objecteraient de leur incapacité à pouvoir apprécier le respect des droits par l'État normalement responsable de la demande d'asile, **la Cour renvoie aux informations citées par la Cour européenne des droits de l'homme notamment dans la décision M.S.S. (point 91)**. A charge donc pour les États, quand ils appliquent le règlement Dublin II, d'évaluer les risques d'atteinte à ses droits fondamentaux que peut encourir un demandeur d'asile renvoyé, ceci en se référant aux rapports des ONG, aux observations du UNHCR, aux rapports du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, aux travaux de la **Commission des libertés civiles du Parlement européen**, aux rapports de la Commission sur l'évaluation du système de Dublin (point 90). Ce faisant, **la Grande Chambre de la Cour de justice dégage une véritable obligation pour les autorités nationales de s'informer de l'effectivité du respect des droits chez leurs partenaires**.
- 20 Qu'il nous soit permis ici de terminer par une brève digression. A l'appui de son raisonnement, la Grande Chambre évoque la directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, et plus précisément de son article 36 relatif au concept de pays tiers européen sûr. Elle relève à cette occasion que **la qualification de pays d'origine sûr** suppose non seulement que l'État considéré ait ratifié la convention de Genève et la CEDH, mais encore et surtout que l'État assure le respect des dispositions de ces conventions (points 102 et 103). Et de conclure que cela vaut tant pour les États tiers que pour les États membres (point 103). Or, les **listes de pays d'origine sûrs adoptées par les États membres**, que l'on pense en particulier à celles adoptées en France par l'OFPRA, ne semblent guère avoir été établies au regard du respect effectif des principes énoncés dans la Convention de Genève et dans la CEDH par les États en cause. L'application du droit de l'Union et la compétence de la CJUE étant désormais reconnues en la matière, il serait intéressant d'observer l'accueil que réserverait le juge de Luxembourg à un recours mettant en cause de telles listes.

*

- 21 CJUE, Grande Chambre, 21 décembre 2011, **N.S. contre Secretary of State for the Home Department & M.E. et alii contre Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform**, affaires jointes C-411/10 & C-493/10.