LA REGLEMENTATION DUBLIN EN DROIT BELGE

Formation ADDE – 8 novembre 2013

-

Emmanuelle NERAUDAU

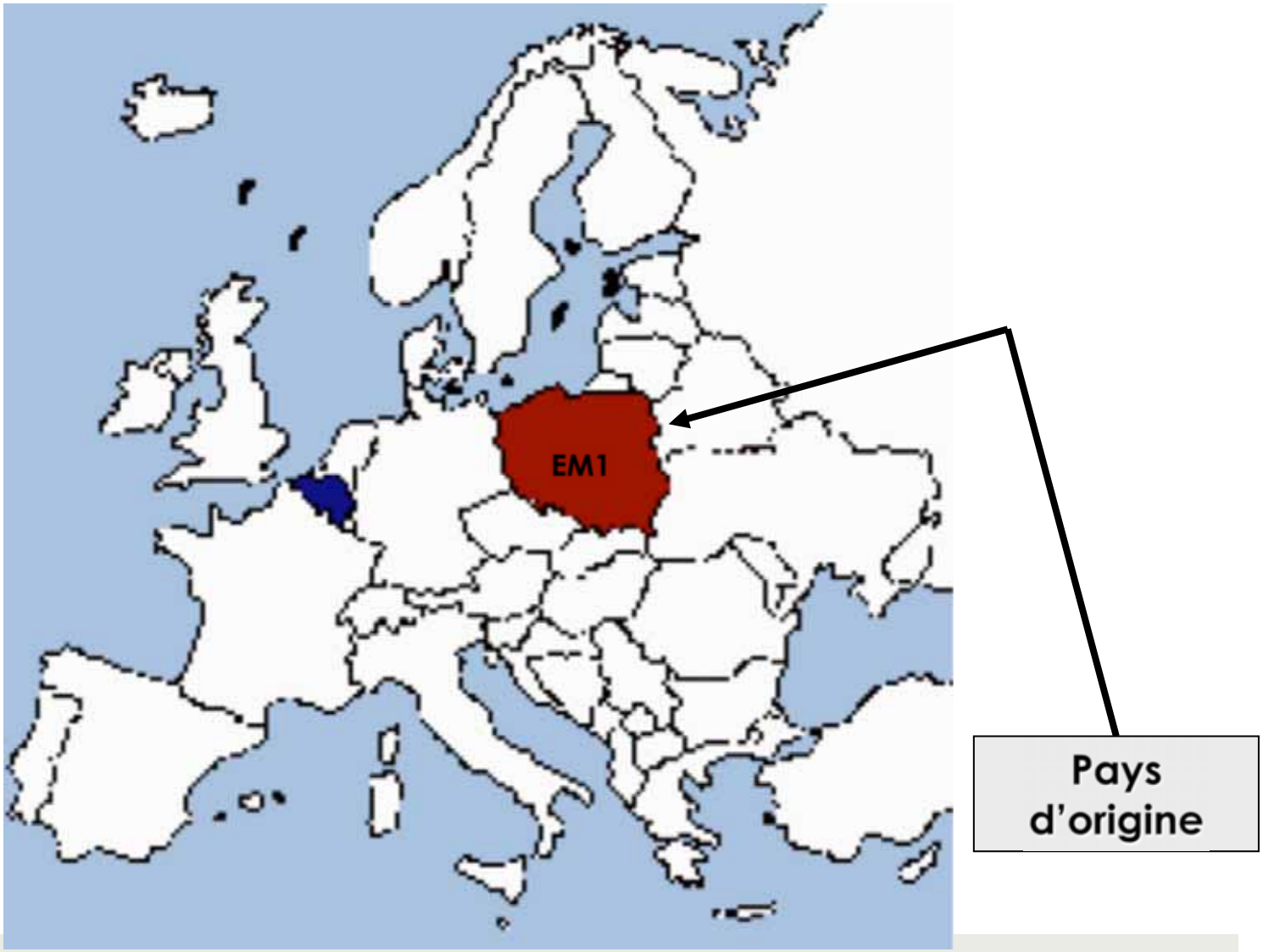
Avocate Barreau de Nantes établie à Bruxelles
Chercheuse EDEM (CeDie-UCL) - Docteur en droit public
Chargée d'enseignement – Université de Nantes (France)

Introduction générale : genèse

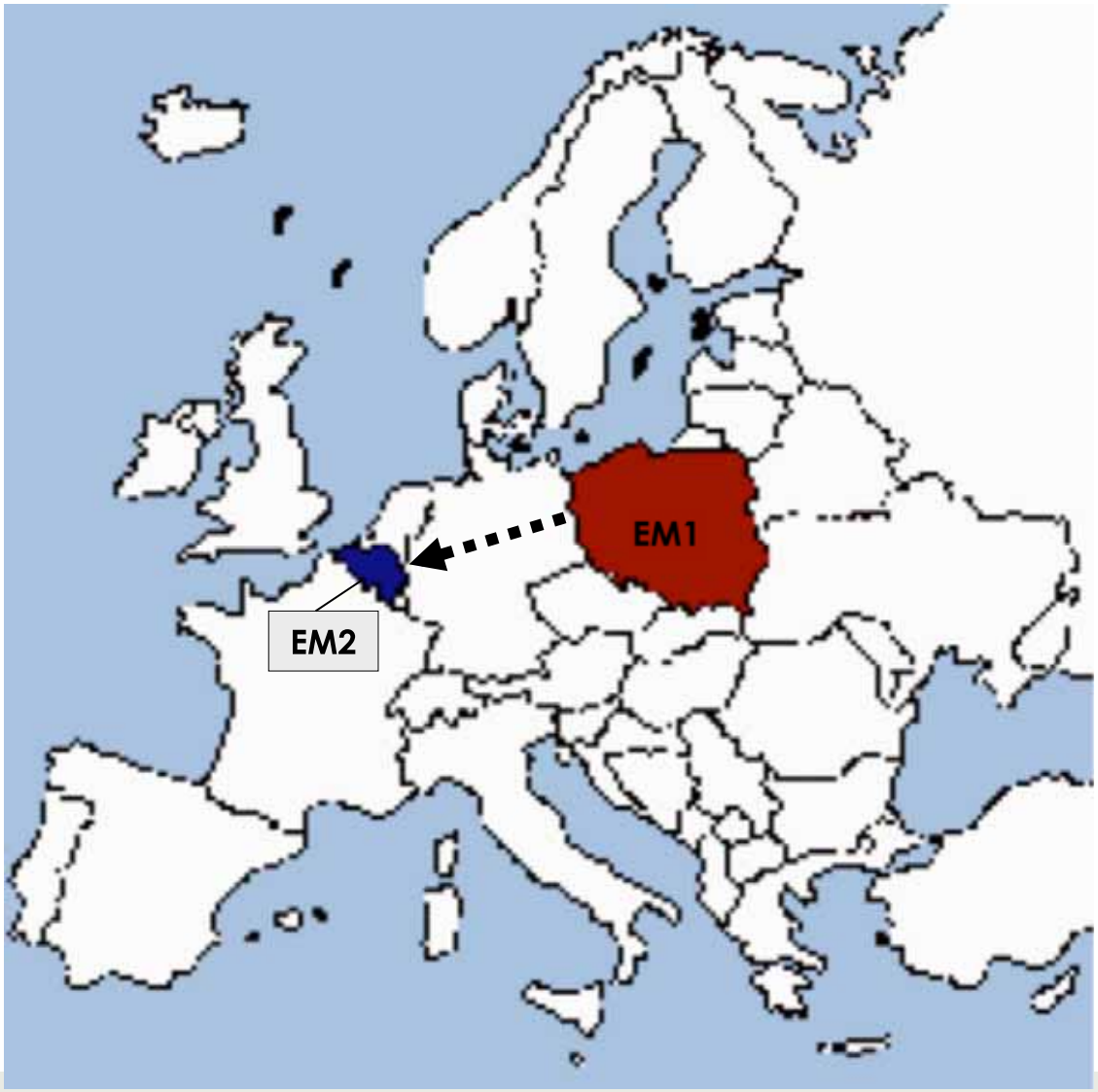
- **Emergence d'un espace sans frontières intérieures** *

  - Une idée ancienne comme « *mesure d'accompagnement* » : Règlement dit « Dublin II » (343/2003) + Règlement d'application (1560/2003).

Entrée dans l'UE : premier contact EM1



Déclenchement « Dublin » : DA dans EM2



Introduction générale : genèse

- **Emergence d'un espace sans frontières intérieures**

  - Une idée ancienne comme « *mesure d'accompagnement* » : Règlement dit « Dublin II » (343/2003) + Règlement d'application (1560/2003).

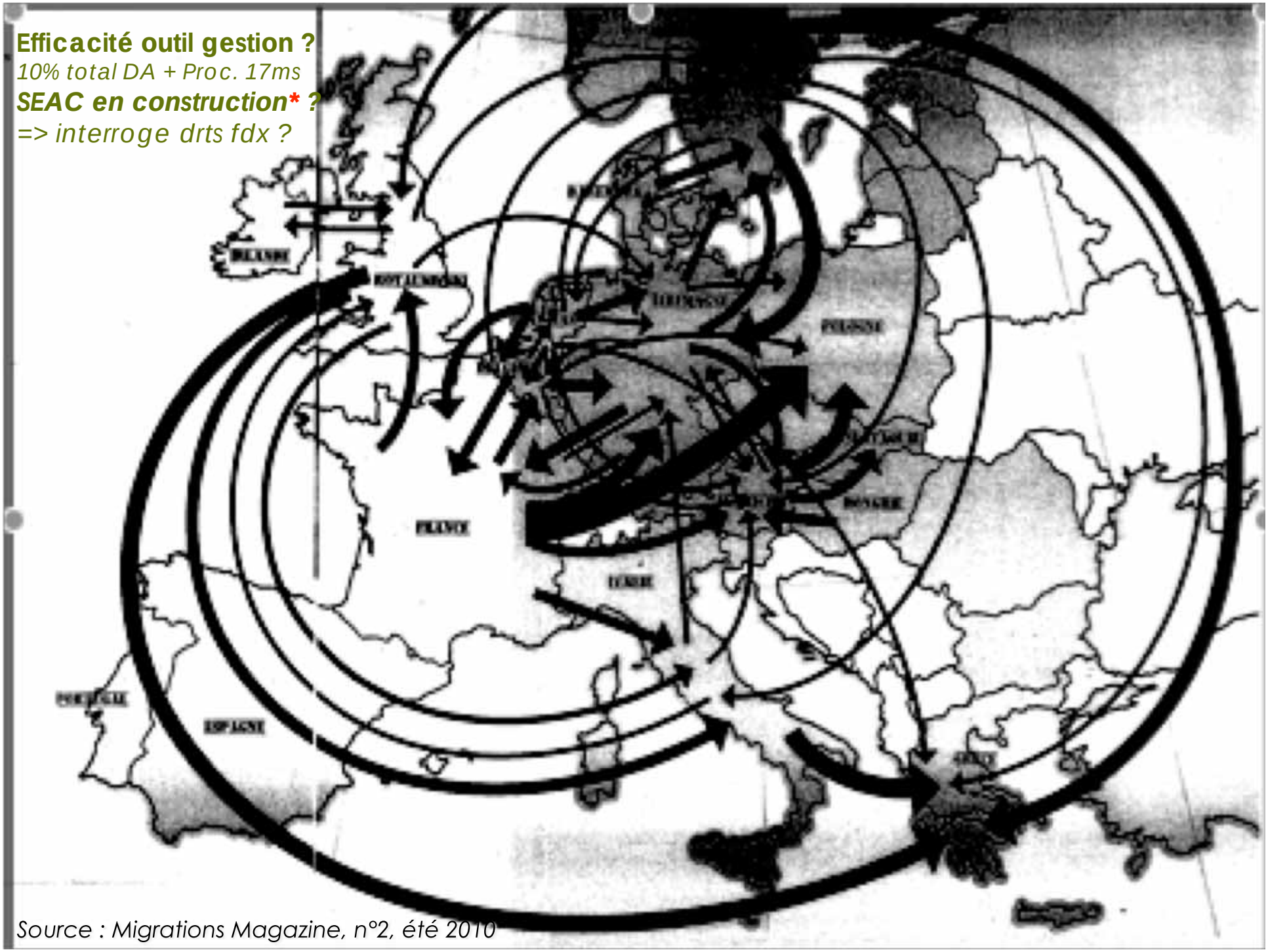
- **Objectifs affichés par le Règlement Dublin II** *
  - Accès rapide à la procédure d'asile ;
  - Garantir un traitement de qualité par un EM ;
  - Eviter les demandeurs « sur orbite » et demande multiples.

Efficacité outil gestion ?

10% total DA + Proc. 17ms

SEAC en construction* ?

=> interroge drts fdx ?



Source : Migrations Magazine, n°2, été 2010

Introduction générale : genèse

- **Emergence d'un espace sans frontières intérieures**

  - Une idée ancienne comme « *mesure d'accompagnement* » : Règlement dit « Dublin II » (343/2003) + Règlement d'application (1560/2003).

- **Objectifs affichés par le Règlement Dublin II**
  - Accès rapide à la procédure d'asile ;
  - Garantir un traitement de qualité par un EM ;
  - Eviter les demandeurs « sur orbite » et demande multiples.

- **Construction d'un Système européen Commun d'Asile**

  - 5 instruments (3 directives « Asile » + 2 règlements « Dublin » + « Eurodac »)

  - Refonte de certains textes : DQ (2011/95), DP (2013/32) > *2015/2018*, DA (2013/33) > *juil. 2015*, **RD III (604/2013) > *janv 2014***, REurodac (603/2013) > *juil. 2015*.

Introduction : Textes applicables

1 – EN DROIT DE L'UE

...jusqu'à fin 2013 :

Règlement n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 dit « Dublin II ».

+ Règlement n°1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 (sur les modalités d'application)

+ Règlement n°2725/2000 du Conseil (Système Eurodac - comparaison empreintes digitales aux fins d'application de Dublin)

+ Charte de l'UE + Directives « asile »

A compter de janvier 2014... :

+ Refonte du Règlement « Dublin II » : Règlement 604/2013 dit « Dublin III » (RD 3)

Introduction : jurisprudence européenne

2 – JURISPRUDENCE EUROPENNE et EXAMEN TRANSFERT DUBLIN (2011)

*** EXAMEN AVANT TRANSFERT :**

- **CEDH *MSS* 21/01/2011 : Grèce et Belgique condamnée (Dublin)**

  => La Belgique "savait"/"pouvait"/"devait"

- **CJUE *NS* 21/12/2011 : Présomption réfragable – "défaillance systémique"** => obligation de prendre en charge la DA (Dublin)

*** RECOURS EFFECTIF (droit belge) :**

- **CEDH *MSS* 21/01/2011 :** Suspension "extr.urgence" condamnée
- **CEDH *YOH-EKALE* 20/12/2011 (9ter) :** Recours en annulation condamné (*examen risque article 3 CEDH combiné 13 CEDH*)

  => 2 conditions principales : examen rigoureux et effet suspensif

Introduction : Textes applicables

2 – EN DROIT BELGE

Loi du 15 décembre 1980 : *(modifs par Lois de juil. 1996 et sept. 2006)*

- article 51/3 : cas où prise d'empreintes possible.

- article 51/5 :
  §1 al1 : détermination de l'EM responsable ;
  §1 al2 : possibilité de détention durant phase de détermination ;
  §2 : même si critères contre, la Belg. peut se reconnaître resp. ;
  §3 : Si EM1 responsable, saisine par EM2, remise (**détent**° possible)

Arrêté Royal du 8 octobre 1981 :

- article 71/2 : compétence enregistrement demande

- article 71/2 ter : convocation porte mention de l'art. 51/5, §1er, al. 5, de la loi

- article 71/3 : si demande EM2 + informer de la teneur de la réponse

Un processus complexe

DEPART EM 1	PERIODE 1 Détermination de l'EM « responsable » ?	PERIODE 2 Procédure de remise de l'EM2 => l'EM1	PERIODE 3 Pas de transfert - Responsabilité de l'EM2	RESPONSABILITE EM 2

Points de repères :

Dépôt DDA EM2 - Indices Eurodac	Annexe 26 Convoca° / Interview Dublin	**Accord** EM1 - Respons. EM2 ?	**Refus + Annexe 26 quater**	Transfert Dès que Possible (matériel)	**Retour** vers EM1 Escorte, Tutelle, Remise..	6 MOIS - Jpce CJUE	12 MOIS - Motif prison	18 MOIS - Notion fuite

Le demandeur d'asile sous procédure Dublin en Belgique

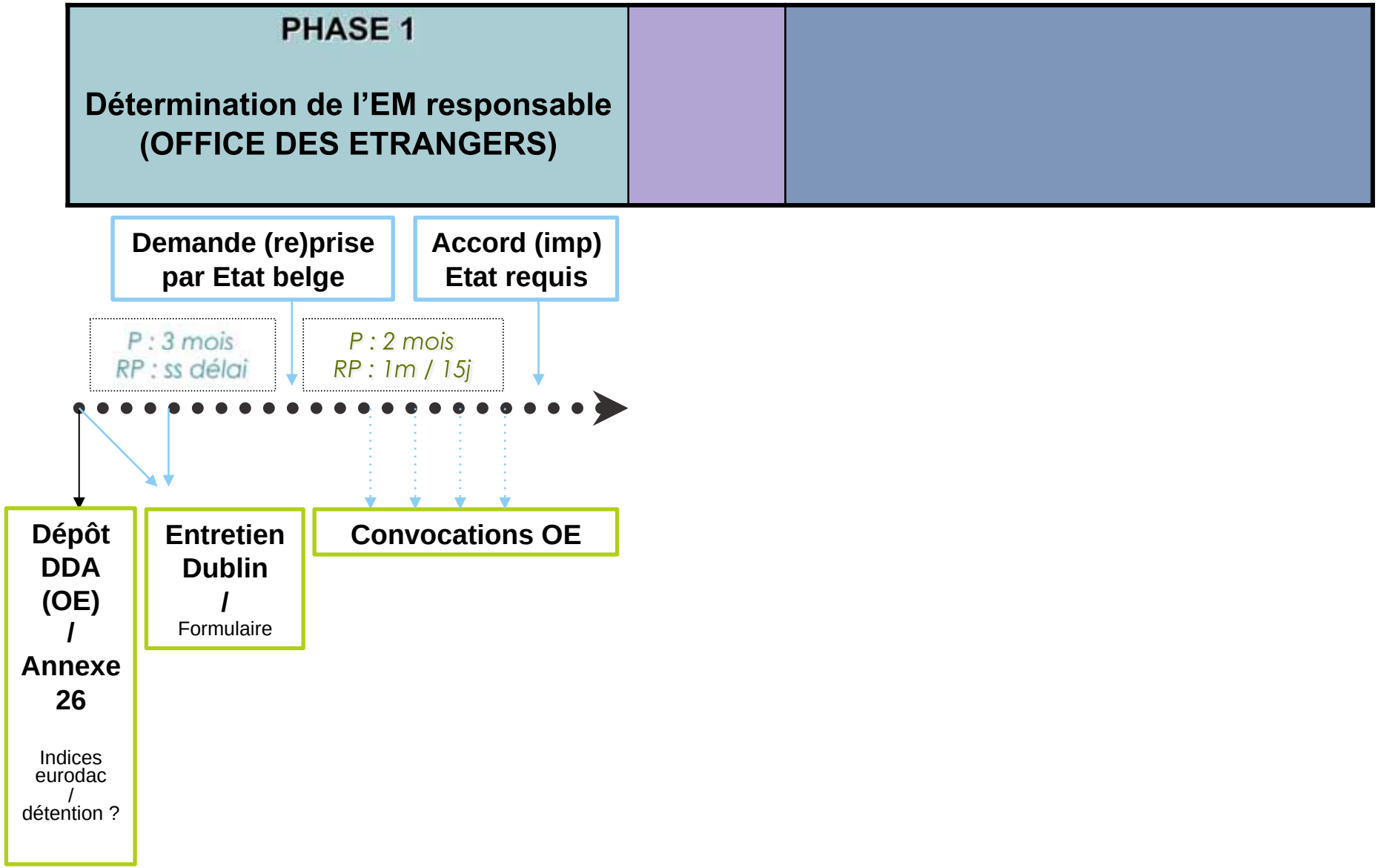
Plan général d'intervention

- **FIL ROUGE : PARCOURS DEMANDEUR D'ASILE SOUS DUBLIN**

Part. 1 : Phase précontentieuse – *que faire en amont ?*

Part. 2 : Phase contentieuse – *effectivité recours et accueil ?*

Processus Dublin (Belgique) – Phase 1



Plan – Partie 1

- **PARTIE 1 : PHASE PRECONTENTIEUSE (avant Annexe 26 Quater)**

1) **Pour l'Etat : critères de détermination et obligations**
2) **Pour le demandeur : présomption « réfragable » ?**
3) **Avec le RD 3 : un renforcement des garanties procédurales ?**

Partie 1 : phase précontentieuse

1) Pour l'Etat : critères de détermination et obligations

- **Critère de détermination hiérarchiques : Chapitre III (RD 2 et RD 3)**

- **+ nouvelles obligations :**

- **CJUE, *MA*, 6 juin 2013 : une obligation de prise en charge des mineurs isolés (S° 1)**
  - **RDIII** : modifie critère MENA (art. 8§4) : notion famille élargie + si dans son intérêt => intègre la jpence *K (SA demande)* ?

- **CJUE, *K*, 6 novembre 2012 : une obligation de prise en charge des dépendances familiales avérées (S°2)**
  - **RDIII** : intègre jurisprudence K « personnes à charges » (art. 16* RD III)

- **CJUE, *HALAF*, 30 juin 2013 : une obligation de prise en charge en cas de « défaillance systémique »** *(précisions) (S°3)*

  RD III : *Intègre NS (mécan. alerte et procédure spéc. critères).*

Partie 1 : phase précontentieuse

2) Pour le demandeur : une présomption « réfragable » ?

- **Situation au moment des faits de l'arrêt *MSS* :** *constat d'aucune possibilité pour invoquer une crainte au stade de l'OE (formul.)**

- **Depuis décembre 2011 :** *évolution du Formulaire Dublin (2 nouvelles rubriques) mais difficultés persistantes.*

- **Jurisprudence du CCE** *:*

  - *Références régulières Formulaire Dublin, pièce centrale du dossier administratif, outil de contrôle et de cohérence (OE, DA).*

  - *OE pas « instructions complémentaires », DA peu assisté (charge preuve), CCE exigences déclarations ET preuves (jour décision).*

=> RD III : *renforcement des garanties ?*

RD III : garanties procédurales

3) RD 3 quelles évolutions dans la phase précontentieuse ?

◆ ***RD 3 : Des garanties procédurales raffermies en amont***

- **Première étape : droit à l'information *(dès introduction de la DA)***

  => avancée : contenu en amont ; interrogation : brochure (art. 4 RDIII).

- **Deuxième étape : entretien individuel *(avant Annexe 26 Quater)***

  => avancée : vérifier la compréhension et accès au formulaire ; interrogation : « en temps utile » (art. 5 RDIII).

- **Garanties Mineurs : entretien individuel *(un article 6 RDIII)***

  - *avancée : intérêt supérieur (§3), brochure spécifique, accès au dossier, mesures nécessaires pour retrouver la famille et accès au formulaire*

  - *évolutions intégrées : notion de famille élargie (art. 6 §4), CJUE MA (nouveau critère art.8 § 4)*

RD III : situations clarifiées ?

RD 3 : Certaines situations clarifiées ?

- **Eléments de preuve et indices utilisés *(art. 22§2 RDIII)***

  => Avancée (liste) + exigence pas au-delà nécessaire, à défaut indices ; interrogation : force probante au cas par cas.

- **En cas de sérieuses raisons de croire « défaillance systémique »**

  => Avancée : mécanisme d'alerte (art. 33) ; proc. spécifique sérieuses raisons de croire ; interrogation : lien entre les 2, définition/seuil « défaillance systémique », reprise hiérarchie (pas suspension du transfert).

- **Après une sortie du territoire de l'UE plus de trois mois (fin oblig)**

  => avancée : nouvelle DA après sortie = nouvelle détermination ; interrogation : Etat responsable doit établir…si suite éloignement OK sinon (art. 19 RDIII).

- **Rétention ne peut avoir pour seul motif la procédure Dublin (art. 28 §1)**

  => Avancée : « risque non négligeable de fuite » sur base évaluation personnelle et proportionnalité, aussi brève que possible (2) ; interrogation : conformité avec le droit belge (art. 51/5 L.80) ?

Partie 1 : phase précontentieuse

Synthèse :

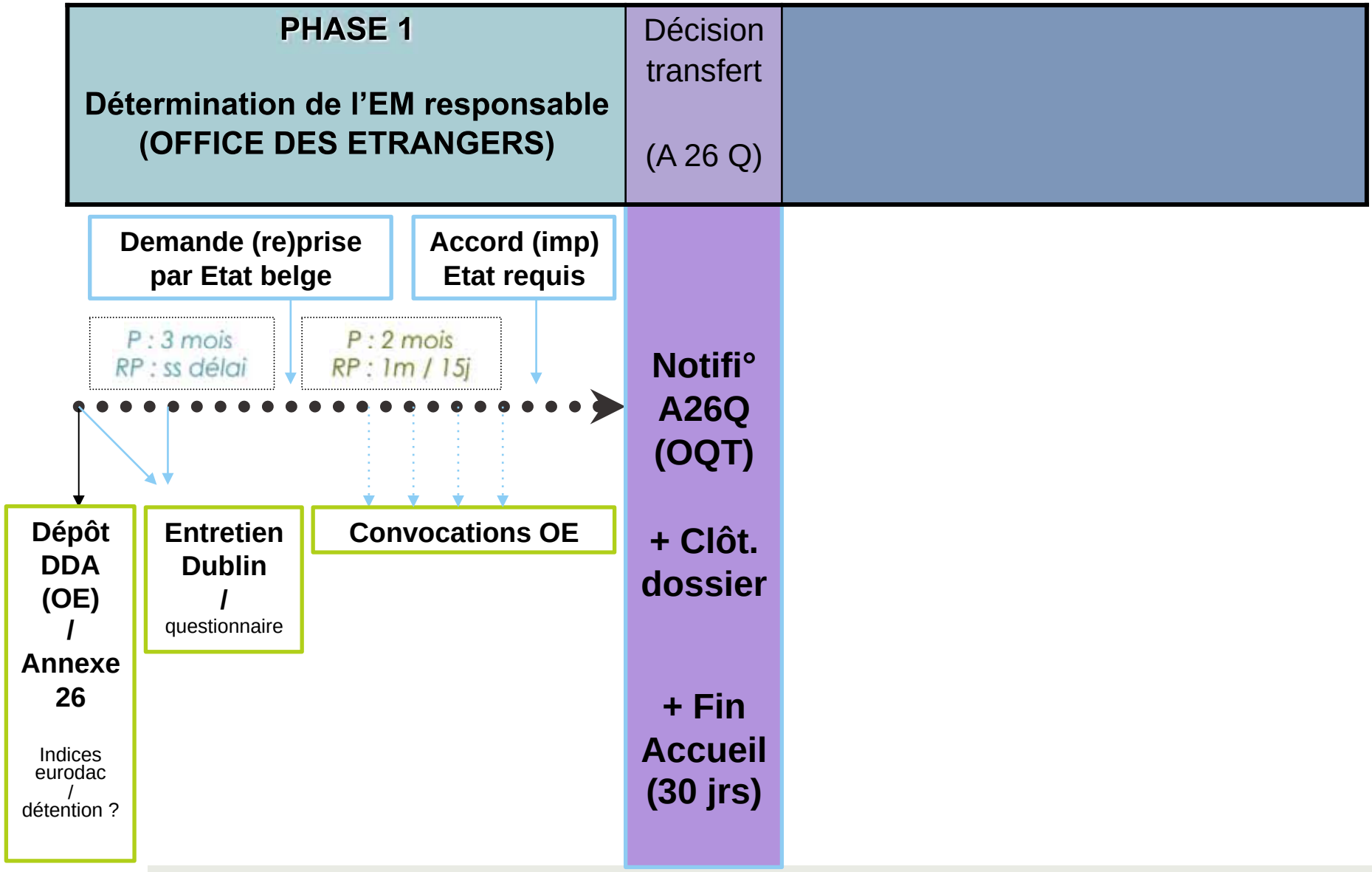
- ✓ **Instruire le dossier auprès de l'OE très en amont : dès que possible et avant décision de transfert (Annexe 26 Quater)**
- ✓ **MENA isolés : prise en charge, notion de « famille » élargie et modalités du transfert.**
- ✓ **Formulaire Dublin : central dans dossier administratif + contentieux de l'annulation => DA suffisamment informé ?**
- ✓ **Charge preuve-degré d'exigence : prise compte situation individuelle car générale n'emporte pas ; mais charge preuve générale et individuelle sur épaules DA + individualisation forte risque *sauf si groupe visé***
- ✓ **!! RD III et garanties procédurales.**

Plan d'intervention – Partie 2

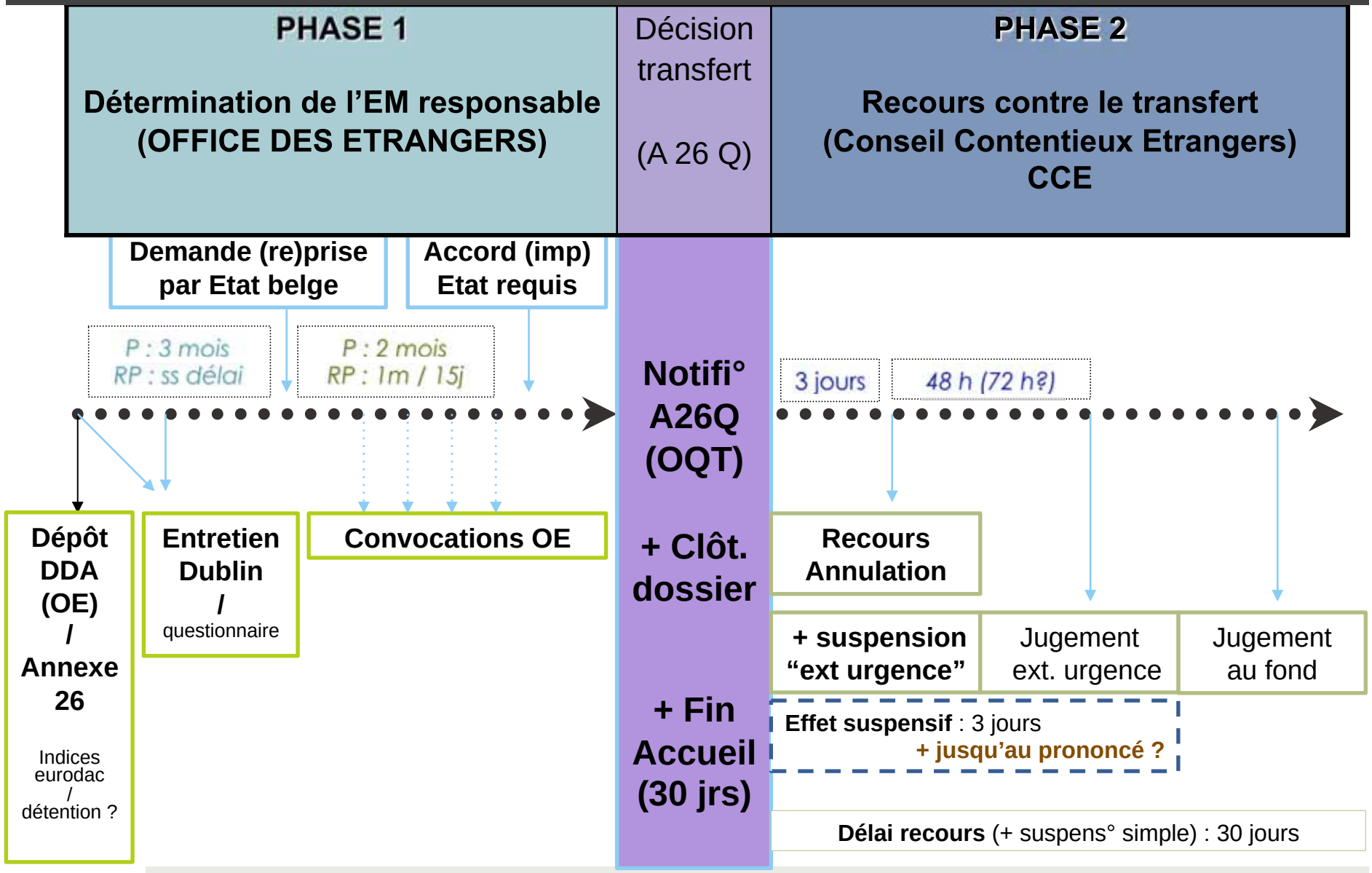
- **PARTIE 2 : PHASE CONTENTIEUSE (après Annexe 26 Quater)**

1) **L'effectivité des recours contre l'Annexe 26 Quater**
2) **L'accueil des demandeurs d'asile sous Dublin**
3) **Avec le RD 3, droit au recours effectif et accueil ?**

Processus Dublin - Belgique



Processus Dublin – Belgique (2012)



Partie 2 : phase contentieuse

1) L'effectivité des recours contre l'Annexe 26 Quater

RD : Pas d'exigence d'effectivité ou suspension du recours

- **Principes fondamentaux :** combinaison 3 et 13 CEDH (*Singh*)
  - ✓ *disponibilité et accessibilité* en droit comme en pratique (*IM* : 48 heures).
  - ✓ *contrôle attentif, indépendant, rigoureux* opéré *ex nunc* du contenu des griefs article 3 CEDH (SALAH SHEEK, *YOH-EKALE)*
  - ✓ *possibilité d'offrir un redressement approprié* par l'instance de contrôle.
  - ✓ *recours suspensif de plein droit* de la mesure d'éloignement, garantie pas « de manière accessoire » (*CONKA, IM*).
  - ➢ 2 exigences principales.
- **Et 8 CEDH ? + CJUE ?**

Partie 2 : phase contentieuse

1) L'effectivité des recours contre l'Annexe 26 Quater

Recours en droit interne et condamnations Cour EDH :

- ✓ **Suspension en extrême urgence** *: MSS (obstacles pratiques, vulnérabilité, impossibilité d'invoquer grief) et réactions du CCE, mais 3 tempéraments récents.*
- ✓ **Suspension ordinaire** : *requérants libres, pas d'effet suspensif de plein droit, FEDASIL (pas suspensif donc fin d'accueil).*
- ✓ **Recours en annulation** *:* examen *ex nunc*, pas assez étendu(MSS, *YOH-EKALE* : fictif) ; pas d'éloignement « forcé » ?
- ✓ ***Mesures provisoires*** *: pas de preuve de garanties suffisantes (SINGH).*

- **Limites recours en annulation > renforcées / transfert Dublin ?**
  - Rejet éléments intervenus postérieurement à la décision *(faiblesse garanties amont)*
  - Absence d'intérêt à agir en cas de transfert exécuté *(RD III)*

Partie 2 : phase contentieuse

2) L'accueil des demandeurs d'asile sous Dublin

Droit belge : sortie de l'accueil à l'expiration de l'Annexe 26 :

- *« En cas de décision négative **rendue à l'issue de la procédure d'asile**, l'aide matérielle prend fin lorsque le délai d'exécution de l'ordre de quitter le territoire notifié au demandeur d'asile a expiré » (**Article 6 § 1, al. 3 Loi 27 janvier 2007**, Loi « Accueil »).*

- *« Un **demandeur d'asile débouté** qui se voit notifier une annexe 26 quater peut introduire un recours en annulation et en suspension (dans les 30 jours de la notification de la décision) auprès du CCE **mais ces recours ne sont pas suspensifs et ne lui donnent par conséquent plus droit à l'aide matérielle** »* (**FEDASIL**, Instructions relatives à la fin de l'aide matérielle, 13 juillet 2012). *+ nouvelles instructions FEDASIL.*

- **Recours CCE :** Annexe 26 Quater régit la situation du DA Dublin => recours CCE déterminant (séjour, accueil, responsabilité) ; sans accueil => cela renforce les difficultés pour les requérants.

Partie 2 : phase contentieuse

2) L'accueil des demandeurs d'asile sous Dublin

- **CJUE, *CIMADE*, 27 septembre 2012 :**

- **Rappel : CEDH *MSS*** - rappel aux Etats obligations tirées Directive Accueil - violation art. 3 CEDH *notamment* « *conditions d'existence* » en Grèce (§ 258) et laisser un DA sans capacité de subvenir à ses besoins (§263).

- **Point de départ (textes SEAC) :** Directive Accueil, Directive Procédure, RD.

- **2 question préjudicielle (FR)** : le DA sous procédure Dublin a t'il droit à l'accueil comme tout DA (Directive Accueil) ? Durée de l'obligation d'accueil par l'Etat requérant ?

- **Réponse de la CJUE** :

  1) Directive accueil : Tout DA + 2 condit°(demande-RD, droit de rester-DP) ?

  - DA Dublin : DA + doivent avoir droit de rester (§48) => couverts Dir. Accueil.

  2) Durée de l'obligation : décision définitive « asile » ; reprise/transfert (non)

  - DA Dublin : droit à l'accueil **charge Etat requérant => transfert effectif** (§55).

Partie 2 : phase contentieuse

2) L'accueil des demandeurs d'asile sous Dublin

- **Juridictions sociales :**

① **Tribunal et Cour du Travail (Bruxelles) : janvier/juillet 2013 :**

=> ***Application*** *CJUE CIMADE : accueil jusqu'au transfert effectif*

② **Cour du Travail (Liège) mai 2013 :** *transfert Pologne (pas recours transfert, santé)*

=> ***Interprétation*** *CJUE CIMADE : accueil jusqu'au transfert effectif dans délai imposé*

③ **Tribunal du Travail (Bruxelles) septembre 2013 :** *transfert Hongrie (sérieux moyens)*

=> ***Application "médiane"*** *CJUE CIMADE : accueil jusqu'à l'issue du CCE si recours.*

*

- *CJUE CIMADE : pas de condition, accueil inhérent au statut de DA (pas de décision définitive « asile »).*
- *CEDH MSS : passivité de l'Etat en matière d'accueil pour DA, article 3 CEDH (§263)*

RD III : recours effectif

3) RD 3 : Phase contentieuse et renforcement des garanties ?

- RD 3 et le droit au recours effectif (art. 27 §1)*

- **Notification de la décision de transfert (art. 26)**

  - *Classique* : possibilité notification au seul conseil (§1) ; information voies de recours disponibles et droit de demander un effet suspensif, délais (§1) + Etats veillent à l'information sur assistance juridique.

  - *Si pas représenté* : Etats informent des principaux éléments de la décision (langue comprise) et voies de recours, délais…(§2)

- **Voies de recours (effectif) et caractère suspensif (art. 27 §3)**

  - Droit au recours effectif : recours contre transfert, ***en fait et en droit***, devant une juridiction (art. 27 §1) + délai raisonnable (art. 27 §2)

  - Etats prévoient soit : **le droit de rester** le temps du recours ; OU **transfert automatiquement suspendu** pour un délai raisonnable le temps du recours, après examen attentif et rigoureux ; OU **possibilité de demander la suspension** dans un délai raisonnable en attendant issue du recours + Etats veillent au « recours effectif » (lire (c)) + autorités peuvent suspendre d'office (§4)

  - *=> NB : « examen rigoureux », délai raisonnable, effet suspensif.*

RD III : modalités du transfert

- RD 3 et les modalité du transfert DUBLIN (art. 29)

- **En cas de transfert exécuté par erreur ou suite à une annulation (juge)**
  - l'Etat ayant procédé au transfert reprend en charge sans tarder la personne concernée (art. 29 § 3)
  - Quid du défaut d'intérêt à agir ?
- **Coûts liés au transfert incombent à l'Etat requérant (art. 30)**
  - Même si erreur ou annulation par le juge
- **Echanges de données pertinentes sur le DA <u>avant</u> le transfert**
  - Par le biais d'un formulaire : santé, famille, école (mineurs) (art. 31)
  - Par le biais d'un certificat médical commun : soins, traitements, personnes vulnérables (handicap) (art. 32).
    - *…un accélérateur dans le sens d'une mise en conformité ?*

Partie 2 : phase contentieuse

Synthèse et échanges :

- ✓ Remise en cause des garanties avancées après MSS (extrême urgence) ?
- ✓ Cas où aucun examen article 3 CEDH par le CCE : éloignement pas « forcé » après suspension (FR), transfert exécuté (RD III),
- ✓ Exigences européennes => vers contrôle de plein contentieux ?
- ✓ Transfert exécuté et intérêt à agir (RD III) ?
- ✓ Accueil : une condition à l'effectivité des recours Dublin ?
- ✓ Annexe 26 Quater : conformité avec le droit UE (droit de rester, droit à l'accueil, droit au recours effectif) ?
  - ◆ Au cœur du processus Dublin = demandeur de protection