

La détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une DPI

Le Règlement Dublin III

Formation ADDE 08.11.2019

Julien Wolsey

Introduction : de l'espace Schengen au système Dublin

- Abolition des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne
- Convention de Dublin, Règlement Dublin I => Règlement Dublin 604/2013 dit « Dublin III » et son règlement d'application (118/2014)
- Règlement 603/2013 Eurodac
- Règlement 767/2008 VIS
- Loi du 15 décembre 1980, articles 51/5 à 51/7

Plan

1. Les critères de détermination de l'Etat responsable

Comment identifier l'Etat responsable de l'examen de la DPI ?

2. Le transfert du demandeur de protection

Comment et dans quels délais procéder à son transfert vers l'Etat responsable ?

3. Les droits procéduraux

Quels droits procéduraux le demandeur peut-il faire valoir dans le cadre de la procédure de détermination de l'Etat responsable ?

Mises en situation : cinq cas d'études

1. Aziz, demandeur qui est entré légalement en Europe avec un visa hongrois
2. Bilal, demandeur mineur d'âge qui est entré illégalement en Europe en franchissant irrégulièrement la frontière de la Grèce et qui y a introduit une demande de protection internationale
3. Chams, demandeuse qui est entrée illégalement en Europe en franchissant irrégulièrement la frontière de la Grèce mais qui n'y a pas introduit de demande de protection internationale
4. Dounia, demandeuse qui est entrée illégalement en Europe en franchissant irrégulièrement la frontière de l'Espagne à Melilla et y a introduit une demande de protection internationale
5. Enad, demandeur qui est entré illégalement en Europe en franchissant irrégulièrement la frontière de l'Espagne à l'aéroport de Madrid et y a introduit une demande de protection internationale

I. Les critères de détermination de l'Etat responsable

A. La hiérarchie des critères

- Le principe : est responsable de la demande l'Etat membre dans lequel le demandeur se trouve (art. 3 §2 RD)
- Les exceptions : les critères de détermination suivant l'ordre hiérarchique suivant
 - Critère 1 : le MENA
 - Critère 2 : la SITUATION FAMILIALE
 - Critère 3 : la SITUATION DE SEJOUR

Critère 1. Le MENA (art. 8 RD)

- L'Etat responsable est celui dans lequel un membre de la famille ou frère ou une soeur ou un proche séjourne légalement
- En cas d'absence de membres de la famille ou de proches l'Etat responsable est celui où le MENA se trouve
- Toujours dans l'intérêt supérieur du mineur (CJUE, arrêt MA, aff. C-648/11 : primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant)

Notion de membre de la famille (art. 2, g) RD) : famille nucléaire, liens préexistant dans le pays d'origine : conjoint, partenaire, enfants mineurs, père, mère ou autre adulte responsable

Notion de proche (art. 2, h) RD) : oncle ou tante ou un des grands-parents

Critère 2. La situation familiale (art. 9 à 11 RD)

- L'Etat responsable est celui dans lequel un membre de la famille se trouve
 - A CONDITION UE le membre de la famille bénéficie d'un statut de protection internationale ou que sa demande soit en cours d'examen

Lorsque les demandes ont été introduites simultanément, l'Etat responsable est celui désigné comme tel par le critère de détermination applicable à la majorité des membres de la famille ou, à défaut, celui qui examine la demande du membre de la famille le plus âgé.
 - ET QUE le demandeur en fasse expressément la demande par écrit

Critère 3. La situation de séjour (art. 12 et s.)

- L'Etat responsable est celui dans lequel le demandeur dispose d'un séjour légal (visa en cours de validité, titre de séjour) (art. 12 RD)
- L'Etat responsable est celui dont la frontière a été franchie irrégulièrement par le demandeur (art. 13 RD)
 - > Usage de preuves (Eurodac) et d'indices
 - > Si ce franchissement a eu lieu il y a plus de 12 mois, ou si cet Etat n'a pas pu être identifié, l'Etat responsable est celui dans lequel le demandeur séjourne irrégulièrement depuis au moins cinq mois
- L'Etat responsable est celui qui a octroyé une dispense de visa aux ressortissants de l'Etat dont le demandeur est national (art. 14 RD)
- L'Etat responsable est celui où se trouve l'aéroport, dans la zone de transit duquel la demande a été introduite (art. 15 RD)

B. L'aménagement et l'exception aux critères de détermination

L'aménagement - la clause humanitaire

- Lorsque le critère de détermination applicable désigne un Etat dont le système d'asile présente des défaillances systémiques, qui entraînent un risque de traitement inhumain et dégradant (art. 3.2 al. 2 RD)
- Arrêts *N.S.* (C-411/10) et *Puid* (C-4/11) de la CJUE suite à l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* de la Cour eur. D.H.
- Récents arrêts *Jawo* (C-163/17) et *Ibrahim, Sharqawi e.a. et Madamadov* (aff. Jointes C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-428/17) de la CJUE, 19 mars 2019

Le risque qu'un demandeur d'asile soit exposé à une situation de dénuement matériel extrême empêche son transfert vers l'Etat membres normalement compétent pour le traitement de sa demande d'asile ou vers celui qui lui a déjà accordé une protection internationale.

- Quid en cas de défaillance « ponctuelle » ?
 - Cour eur. D.H., Tarakhel c. Suisse : porter une attention particulière aux demandeurs particulièrement vulnérables
 - Conseil du Contentieux des Etrangers : obligation d'avoir égard à la vulnérabilité spécifique à certains demandeurs d'asile (voy. par. ex. l'arrêt CCE n° 155.275 du 26 octobre 2015 - Espagne, demandeur d'asile enceinte avec un jeune enfant; l'arrêt CCE n° ... - Espagne, demandeur d'asile reconnu réfugié par l'UNRWA)

L'exception

- Les personnes à charge (art. 16 RD)
 - Tempérament à la définition restrictive des membres de la famille dans des situations de « dépendance »
 - Motifs de dépendance : grossesse, enfant nouveau-né, maladie grave, handicap grave ou vieillesse
 - Parents concernés : premier et second degré
 - La dépendance peut exister tant à l'égard du demandeur qu'à l'égard du membre de la famille
- CJUE, arrêt K (C-245/11) : formulation plus souple (sans énumération exhaustive des motifs de dépendance ni des parents concernés)
- Conseil du Contentieux des Etrangers : appréciation très restrictive de ces situations de dépendance (voy. par ex. ...) mais contrôle sous l'angle de l'art. 8 CEDH (voy. par ex. CCE, n° 114.489 du 27 novembre 2013 - annulation renvoi vers l'Italie, la décision querellée ne démontre pas l'absence de lien de dépendance entre une demandeur d'asile et sa sœur ainsi que ses oncles résidant en Belgique)

II. Le transfert du demandeur de protection

A. Des délais brefs

- pour déterminer l'Etat responsable
 - Requête de (re)prise en charge
 - ❖ Délai de 3 mois (2 mois si « hit » Eurodac)
 - ❖ Sanction : l'Etat requérant devient responsable de l'examen de la demande de protection
 - Réponse
 - ❖ Prise en charge : délai de 2 mois, sauf urgence
 - ❖ Reprise en charge : délai de 1 mois (2 semaines si « hit » Eurodac)
 - ❖ Sanction : l'Etat requis devient responsable de l'examen de la demande de protection
 - Demande en révision
 - ❖ délai de 3 semaines et réponse dans un délai de 2 semaines (CJUE, X & X (C-47/17 et C-48/17))

- pour transférer le demandeur

- Délai maximum de 6 mois (art. 29, §2 RD)

- ❖ Sauf en cas d'exécution d'une peine d'emprisonnement (1 an)
- ❖ Sauf en cas de fuite (18 mois)

CJUE, arrêt *Jawo* (C-163/17) : il y a fuite uniquement lorsque la personne a intentionnellement voulu se cacher des autorités et n'a pas donné son lieu de résidence galors qu'on l'avait informée qu'elle devait donner son adresse.

Conseil d'Etat, arrêt n° 245.799 du 17 octobre 2019 : la décision de prolongation du délai d'exécution de la décision de transfert à 18 mois doit faire l'objet d'une motivation formelle et exposer adéquatement les motifs de fait ainsi que de droit la justifiant. (Voyez également CCE, arrêts n° 182.277, 203.685 et 208.438)

- Sanction : l'Etat désigné responsable de l'examen de la demande ne l'est plus et le dossier doit être transmis au CGRA
- CJUE, *Cimade et Gisti* (C-179/11) : les conditions d'accueil ne peuvent cesser qu'à compter du « transfert effectif » du demandeur

B. La cessation de responsabilité (art. 19 RD)

- Délivrance d'un titre de séjour par un autre Etat membre
- Départ du territoire européen durant plus de 3 mois
- Départ du territoire européen en exécution d'une décision de retour ou mesure d'éloignement délivrée suite au rejet de la demande

III. Les droits procéduraux

A. Devant l'administration (Office des Etrangers)

- Droit à l'information (art. 4 RD) :

Contenu très large : objectifs et critères de détermination, procédure et droit de recours, droit d'accès aux données personnelles.

Forme : brochure commune rédigée dans une langue que le demandeur comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend

Sanctions ? CJUE, arrêt Ghezelbash (C-63/15) : possibilité de soumettre au contrôle du juge l'application correcte des critères du RD et d'invoquer tout argument, portant sur des questions de fait ou de droit, en ce compris le libellé de l'art. 4 relatif à l'information qui doit être fournie au demandeur sur la possibilité de contester une décision de transfert.

- Droit à un entretien individuel (art. 5 RD) :

Accès au compte-rendu : « l'Etat membre veille à ce que le demandeur ait accès en temps utile au résumé de l'entretien »

Absence de sanction ? Voyez notamment CCE, arrêt n° 216.991, 18 février 2019 revenant sur son ancienne jurisprudence CCE, arrêts n° 213.330 et 213.717

B. Devant le Conseil du Contentieux des Etrangers, le droit à un recours effectif (art. 27 RD)

- Décisions attaquables : non seulement la décision de transfert mais également la décision de prolongation du délai d'exécution de la décision de transfert à 18 mois et les placements en détention pris en exécution du RD
 - CJUE, arrêt Shiri (C-201/16)
- Etendue du contrôle juridictionnel :
 - CJUE, arrêt Ghezelbash (C-63/15) : possibilité de contester la mauvaise application des critères de détermination du RD et de soumettre des arguments sur les questions tant de fait que de droit
 - CJUE, arrêt Hasan (C-360/16) retour du demandeur après un transfert Dublin exécuté : la responsabilité de l'Etat désigné n'est pas définitive et les circonstances postérieures au transfert doivent être prises en compte.
 - CE, arrêt n° 243.673 du 12 février 2019, pose une question préjudicielle à la CJUE : le juge national peut-il prendre en compte des éléments postérieurs à la décision de transfert Dublin ?

Retour sur les cinq cas d'études

1. Aziz
2. Bilal
3. Chams
4. Dounia
5. Enad

Conclusion : le Règlement Dublin, un instrument qui révèle en creux l'échec du système européen d'asile

Comme le démontre la multiplication des questions préjudicielles posées à la CJUE, l'application du RD n'est pas des plus aisées. Au-delà des interrogations quant à l'interprétation à donner aux notions contenues dans le RD, de nombreux facteurs externes viennent rendre son usage de plus en plus ardu :

- La pression toujours énorme que le système fait peser sur les pays d'entrée
- La défiance mutuelle entre Etats membres qui en résulte
- La problématique des migrants en transit
- La problématique des multirécidivistes de l'asile
- Les mouvements secondaires des réfugiés en Europe et l'insuffisance des systèmes d'échange d'informations quant au statut des demandeurs entre Etats membres