Cr Eur. D. H.
M.S.S. c. Belgique

Grande chambre – 21 janvier 2011

I. Contexte

- Mise en œuvre du Règlement dit de « Dublin II »
- 1 demande d'asile/1 Etat compétent
- Mise en œuvre de la clause dite « humanitaire »
- Obligation de prise en compte des violations « par ricochet »:
  - Risque direct en Grèce
  - Risque indirect en cas de renvoi par la Grèce vers un pays tiers

Outre questions de fond

- … question de procédure
- Effectivité des recours
- Si grief défendable => article 13
  - ⇒Implications pour Dublin
  - ⇒De manière générale dès que DH en cause

II. Antécédents

- Simple ricochet:
  - *Soering*: extradition - *Cruz Varas, Vilvarajah, ….*: expulsion ou refoulement
- Renvoi vers un pays du Conseil de l'Europe
  - *T.I. c. Royaume-Uni; K.R.S. c. Grèce; Kaplan c. Allemagne*
- Conditions d'accueil des demandeurs d'asile
  - *S.D. et Tabesh c. Grèce*

- Sur le recours effectif
  - Caractère suspensif:
    - Entre autres *Conka c. Belgique*; *Jabari*; *K.R.S. c. Grèce*; *Muminov*; *Abdolkani*
    - Droit UE? Charte?
  - Ampleur du contrôle:
    - *Vilvarajah*, *Jabari*, …

Jurisprudence sur l'éloignement vers un pays du CdE ou de l'UE?

T.I. c. Royaume-Uni

- Sri-lankais, craignait, une fois en Allemagne – Dublin – de se voir renvoyé de façon sommaire vers le Sri Lanka où il disait courir un risque réel de subir un traitement contraire à l'article 3

- Requête **irrecevable** (décision du 07/03/2000) : l'existence d'un risque réel que l'Allemagne expulse le requérant vers le Sri Lanka en violation de l'article 3 n'était pas établie

mais

- « un lien dans une séquence possible d'événements »
- Dublin n'exonère pas de la responsabilité

extraits

- *Son refoulement [est] un maillon d'une éventuelle chaîne de circonstances pouvant déboucher sur son retour à Sri Lanka, où il est allégué qu'il courrait un risque réel de subir un tel traitement.*

- *le refoulement indirect vers un pays intermédiaire qui se trouve être également un Etat contractant n'a aucune incidence sur la responsabilité du RU, qui doit veiller à ne pas exposer le requérant à un traitement contraire à l'article 3 … par sa décision de l'expulser.*

- *RU ne peut pas non plus s'appuyer d'office sur le système établi par Dublin pour attribuer, au sein des pays européens, la responsabilité de statuer sur les demandes d'asile. Lorsque des Etats établissent des organisations internationales ou, mutatis mutandis, des accords internationaux pour coopérer dans certains domaines d'activité, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. Il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné.*

K.R.S. c. Royaume-Uni

- ressortissant iranien arrivé au RU après être passé par la Grèce.
- Renvoi Dublin
- Requête **irrecevable** (décision du 02/12/2008) :
  - « *En l'absence de preuves contraires, il faut présumer que la Grèce se conformera aux obligations qui lui incombent à l'égard des personnes renvoyées* ».
  - La Cour a également noté que la Grèce ne renvoyait personne vers l'Iran.

mais

- Confirme les principes énoncés dans T.I. et le fait que le droit de l'UE ne dispense pas du respect de l'article 3 CEDH

- ce principe s'applique aussi au système Dublin tel mis en place sous le troisième pillier

- présomption que chaque État membre
  - respectera ses obligations en vertu des directives « procédures » et « conditions d'accueil » et
  - en tant qu'État contractant à la CEDH, a entrepris de respecter ses obligations et d'assurer à toute personne se trouvant sous leur juridiction la jouissance des droits et des libertés qui y sont définis, y compris ceux garantis par l'article 3 CEDH.

- Mais est réfutable, dans le cadre d'un examen « au cas par cas » par la CrEDH (§ 16)

Kaplan c. Allemagne, 15 décembre 2009

- « *le fait que l'Etat de destination soit un Etat contractant à la Convention ne saurait à lui seul faire obstacle à une protection judiciaire contre le renvoi d'un étranger. Cependant, pour l'évaluation des risques auxquels la personne concernée pourrait être exposée, il convient de prendre en considération, outre la nature et la gravité des violations alléguées par l'intéressé, la question de savoir si et dans quelle mesure ces violations pourraient être corrigées dans l'Etat de renvoi, en particulier par la possibilité pour l'intéressé de saisir la Cour de ce chef* ».

Jurisprudence sur les conditions d'accueil

S.D.; Tabesh ou A.A. c. Grèce

- Conditions de détention en Grèce
- Violation des articles 3 et 5 de la CEDH

- ARTICLE 3
  - « *les conditions dans le centre de détention pouvaient être qualifiées de crasseuses, déplorables et inhumaines* », « *l'endroit éta[n]t surpeuplé et la propreté et les conditions d'hygiène éta[n]t déplorables* » (§ 58),
  - constats qui « *noirciss[ent] l'image de la Grèce sur le plan international et constituaient une violation patente des droits de l'homme* » (§ 59).
  - Un séjour de « *trois mois en de pareilles conditions, s'analysent en un traitement dégradant contraire à l'article 3* » (§ 61).

- ARTICLE 5
  - « *manque de diligence des autorités* » pour ce qui est d' « *apporter [au requérant] une assistance médicale appropriée* » (§ 65) à son état de santé, en particulier après les coups qui auraient été portés contre lui au point de lui casser des côtes (§ 63-64).
  - à propos de la possibilité de demander la suspension de la détention, qu'au vu des « *conditions de vie et [de] l'organisation du centre de détention de Samos, l'efficacité de ce recours était purement théorique* » (§ 78).
  - « *le requérant est resté en détention en dépit du fait que la procédure de renvoi se trouvait suspendue, en vertu de la loi, à partir de l'enregistrement de la demande d'asile* » (§ 91).

Jurisprudence sur l'effectivité des recours

Principes

- Effectivité des recours – article 13
  - Appréciation d'ensemble – marge d'appréciation
  - Garanties procédurales suffisantes
  - Apte à remédier au grief défendable invoqué

Suspensif?

- *Conka*
  - *« l'effectivité des recours exigés par l'article 13 suppose qu'ils puissent empêcher l'exécution des mesures contraires à la Convention et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles »* (§79)
  - Pratique administrative « *trop aléatoire* » (§83)
  - protection « *de l'ordre de la garantie* » (§84)
- *Jabari contre Turquie*
  - l'importance de l'enjeu et le caractère irréversible de l'atteinte à ses droits exige une "*possibilité de suspension*" de la mesure (§50)
- *Gebremedhin c. France*
  - Recours d'un réfugié en zone d'attente doit être suspensif de plein droit

Plus récemment confirmation

- *Muminov:* arrêt du 11 décembre 2008, §102:
  - importance *"d'une possibilité effective de suspendre la mise en œuvre de mesures dont les effets sont potentiellement irréversibles"*

- *Abdolkhani and Karimnia*, arrêt du 22 septembre 2009, par. 108 et 116 :
  - *"lorsqu'un demandeur cherche à empêcher son éloignement d'un État contractant, un recours ne sera effectif que s'il a un effet suspensif".*
  - Automatic suspensive effect

- *Baysakov et autres c. Ukraine*, 18 février 2010;
  - Violation de l'article 13 car recours contre extradition pas automatiquement suspensif

Hors asile ou immigration

- *Payet c. France*, 20 janvier 2011
  - Placement en cellule disciplinaire
  - « *suppose qu'ils puissent empêcher l'exécution des mesures contraires à la Convention et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles* » (§129)
  - un recours inapte à prospérer en temps utile n'est ni adéquat ni effectif (§137)
- Idem *Khider c. France* (2009): transfert de détenus

Cas Dublin? *KRS*

- lorsqu'un demandeur, invoquant une violation de l'article 3 de la Convention, demande la suspension d'une décision négative sur sa demande d'asile ou d'une mesure subséquente d'expulsion, une telle décision ou mesure ne peut pas être exécutée jusqu'à ce qu'une cour ait pris une première décision sur le caractère « défendable » de la demande

Ampleur du contrôle

- *Vilvarajah*:
  - contrôle juridictionnel par la *High Court* limité à l'examen de l'illégalité, de l'irrationalité ou de l'irrationalité procédurale: OK
  - Mais implique risque pour les droits fondamentaux

- *Jabari*, §§ 49-50:
  - "*The Ankara Administrative Court considered that the applicant's deportation was fully in line with domestic law requirements. It would appear that, having reached that conclusion, the court felt it unnecessary to address the substance of the applicant's complaint, even though it was arguable on the merits in view of the UNHCR's decision to recognise her as a refugee within the meaning of the Geneva Convention*".

III. Questions en suspend

- Principe affirmé mais en pratique la violation de l'article 3 n'avait jamais été constatée *in fine*

- ***Faut-il organiser un recours suspensif si l'Etat de destination est un Etat du Cdl'E voir de l'UE?***
  - => grief défendable? Pièce du puzzle manquante
  - Réponse par MSS

IV. L'arrêt *M.M.S.*

- Violation, par la Grèce,
  - 3: conditions de détention et d'existence
  - **3 + 13**: défaillances de la procédure d'asile

- Par la Belgique:
  - 3: défaillances de la procédure d'asile et conditions de détention et d'existence en Grèce;
  - **13 + 3**: absence de recours effectif contre l'ordre d'expulsion du requérant

Position du CCE

- Arrêts ch. Réunies no 40.963, 40.964 et 40.965 :
  - Grèce membre UE = Etat de droit, CEDH et Genève + lég° communautaire asile
  - principe intra-communautaire de confiance, => présomption que l'Etat concerné respectera ses obligations
  - Réfragable: démonstration *in concreto* d'un risque réel de subir des traitements contraires à l'article 3 de la Convention
  - simple référence à des rapports généraux de sources fiables (problèmes d'accueil, pratique de refoulement et procédure d'asile défaillante) ne suffisent pas à démontrer l'existence d'un tel risque.

Articles 3 et 13 par Grèce

- garanties effectives contre un refoulement arbitraire, direct ou indirect, vers le pays qu'il a fui?
- Responsabilité de l’Etat au premier chef
- Si « grief défendable » :
  - recours interne - redressement approprié
  - « effectif » en pratique comme en droit

Extrait: § 293

- compte tenu de l'importance que la Cour attache à l'article 3 et de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements, l'effectivité d'un recours au sens de l'article 13 demande impérativement
  - un contrôle attentif par une autorité nationale
  - un examen indépendant et rigoureux de tout grief aux termes duquel il existe des motifs de croire à un risque de traitement contraire à l'article 3
  - ainsi qu'une célérité particulière
  - un recours de plein droit suspensif

- Effectivité d’ensemble - certaine marge d'appréciation
  - pas certitude d'une issue favorable pour le requérant
  - Pas instance judiciaire mais garanties procédurales
  - disponible en droit comme en pratique:
    - exercice pas entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'Etat défendeur
  - rapidité du recours lui-même : si excessif - inadéquat
  - Si art 3: dommage irréversible:
    - « demande impérativement un contrôle attentif par une autorité nationale »
    - examen indépendant et rigoureux
    - recours de plein droit suspensif

Articles 3 et 13 - Belgique

- Requérant:
  - Renvoi en Grèce sans garantie
  - Obligations positives Etat belge
- Recours internes
  - Obstacles pratiques
  - Obstacles théoriques

Extrême urgence?

- Diligence mais obstacles pratiques pour utilisation extr urg
  - Privation liberté le jour de l'OQT;
  - Désignation d'un avocat 5 j. plus tard/pas spécialiste
  - A introduit ext urg > 3 jours
  - Affaire fixée une heure > intro => impossibilité de se rendre à l'audience (100 km)
- Voies de recours pas effectives:
  - Jurisprudence constante CCE sur cas Dublin
- Après refus aucun intérêt à recours en annulation et Cass. Adm. Vu jurisprudence

Etat belge:

- Pas d'info sur risque personnel en Grèce
- Grèce a donné des assurances quant à la procédure d'asile en Grèce
- Cfr *KRS* quant au risque en Afghanistan - + possible demander mesures provisoires en Grèce
- Non-épuisement voies de recours internes:
  - pas avoir utilisé correctement la suspension en ext urg alors que suspensive
  - pas avoir poursuivi le recours en annulation de l'OQT devant le CCE
  - et pas avoir introduit de recours en cass devant CE

Cour

- Recours en annulation non suspensif
- Recours en suspensif ext urg suspensif de plein droit pendant 72 h => OK
- Mais effectif: suspensif + examen complet et rigoureux

Or,

- Or procédure ext urg devant CCE
  - Restriction droits de la défense et instruction de la cause
  - PGDR: examen limité à la preuve concrète du caractère irréparable du préjudice pouvant résulter de la violation potentielle alléguée de l'article 3, alourdissant ainsi la charge de la preuve dans des proportions telles qu'elles faisaient obstacle à un examen au fond du risque de violation allégué
  - Examen de pure légalité: date de la décision de l'OE
    - Examen *ex tunc* ou *ex nunc* (cfr CrEDH)
  - Qq arrêts favorables: motivation
  - Remède? Si poursuite malgré éloignement

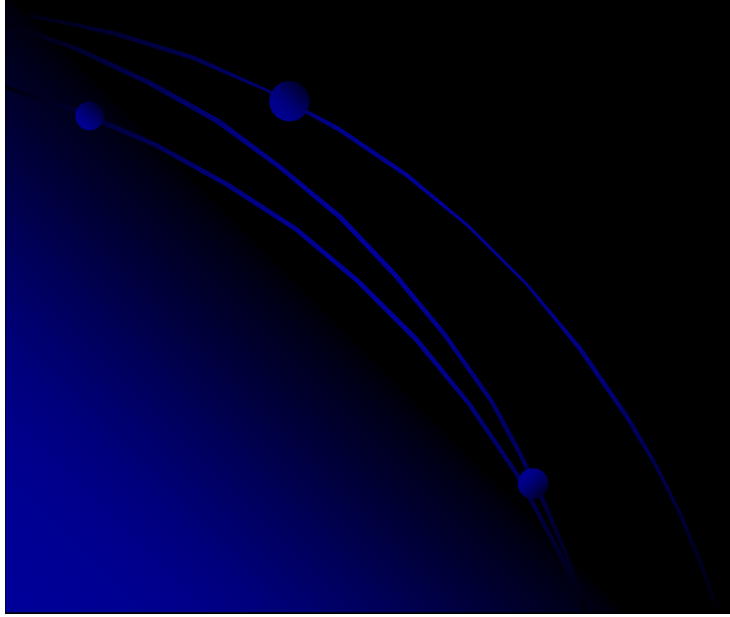
? irrésolues

- Quid suspension ordinaire?
- Quid condition d’individualisation du risque

V. Perspectives

- À Strasbourg
- A Luxembourg
- À Bruxelles

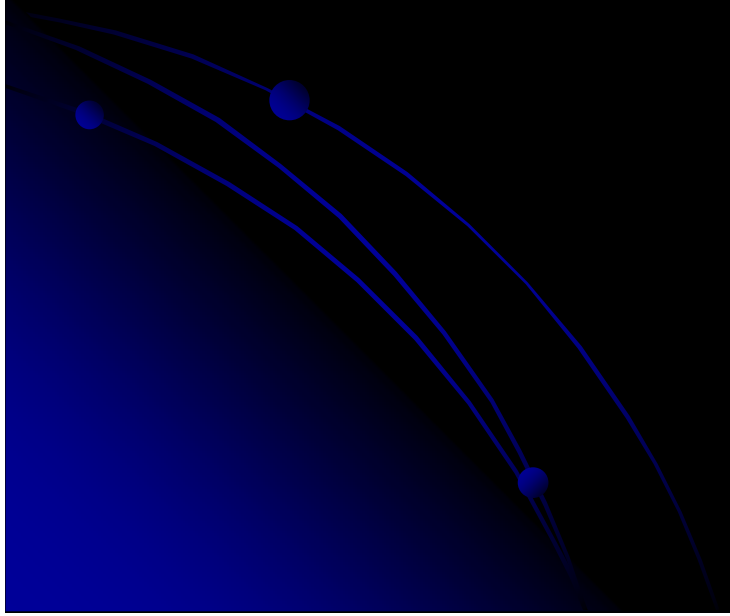
À Strasbourg



- actuellement environ **960 affaires pendantes** devant la Cour concernant l'application du système communautaire Dublin à l’égard de demandeurs d'asile. Elles sont dirigées principalement contre les Pays-Bas, la Finlande, la Belgique, le Royaume-Uni et la France)

- De manière générale:
- Question de l'effectivité des recours en matière d'asile :
  - Cfr *I.M. c. France* déclaré recevable le 14 décembre 2010: CR soudanais dans l'impossibilité d'introduire sa DA car privé de liberté
- Quid en dehors de l'asile?

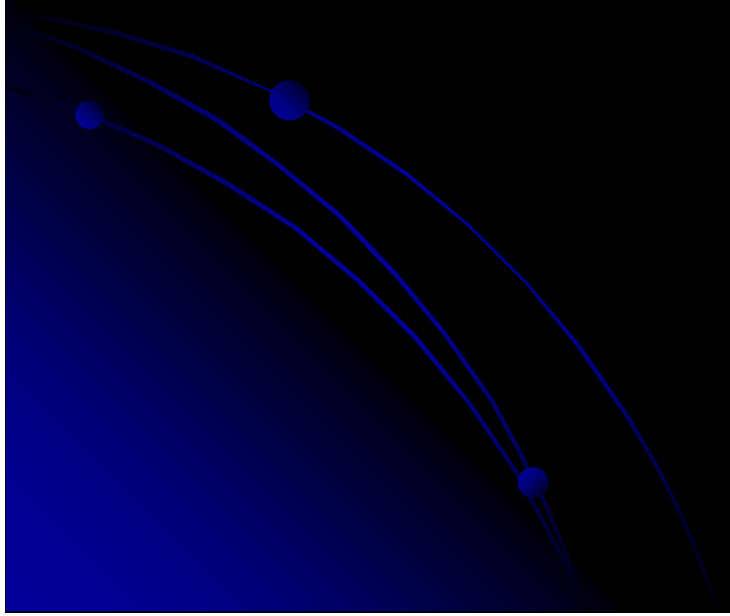
À Luxembourg



- Réforme du règlement Dublin et recours effectif

- Impact de l'art 47 TUE
  - *"Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article*"

À Bruxelles



Réflexion sur la dualité des missions du CCE

- CC:
  - « *dans le domaine de l'immigration, pour lequel existe une certaine liberté d'action du gouvernement, ce qui se traduit par le caractère constitutif des décisions en ces matières, le gouvernement souhaite maintenir le contrôle de légalité existant, étant entendu que celui-ci ne sera plus exercé par le Conseil d'État, mais par une juridiction administrative équivalente qui offre une protection juridique comparable* ».

- exercice par l'État de sa puissance souveraine
  - même lorsqu'est invoquée la violation d'un droit fondamental tel le droit au respect de la vie familiale ou le droit à ne pas subir la torture ou un traitement inhumain et dégradant?

Doctrine

- Paul Lewalle:
  - la séparation entre les fonctions d'administration et de juridiction induit-elle « *que le juge de l'excès de pouvoir ne puisse prendre en considération la qualité des choix opérés par l'administration active ? Cette qualité n'est-elle pas un élément de leur légalité ? N'est-on pas porté à déclarer illégal un choix manifestement déraisonnable, manifestement erroné, hors de proportion par rapport aux faits dont il procède ? Ce contrôle marginal n'est-il pas à comprendre comme une vérification effective de la légalité ?* » **[1]**

- JY Carlier:
  - Original et erzatz
    - « *Le Conseil du contentieux des étrangers examine, à cet égard, si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si la mesure n'est pas manifestement disproportionnée aux faits établis*»

C.C.E.

- 7 arrêts chambre réunie - 17 février 2011

- + un communiqué du CCE 18 février 2011
  - Susp EU suspensif qq soit le délai d'intro jusqu'à l'arrêt
  - Examen rigoureux des griefs défendables
  - Interprétation conforme à la juris CrEDH

Principes identiques

- Effet suspensif de plein droit du recours en susp d'extr urgence
- Condition d'extrême urgence
- Si extrême urgence:
  - Exposé des faits
  - Exposé des moyens
  - PGDR

Effet suspensif?

- Article 39/82 et s.
  - Délai de 3 à 5 jrs pour recours EU suspensif
  - Délai pour quitter le territoire entre 3 et 5 jours
- => recours en susp EU toujours suspensif (pour autant que dans 30 jours)

Extrême urgence

- Exposé des faits
- Mais pas de formalisme
- OK si privation de liberté et exécution imminente

Exposé des moyens

- examen *prima facie*, qu'il y a des raisons de croire que ce grief est sérieux ou qu'il y a au moins des doutes quant au caractère sérieux de celui-ci
  - Jugé sérieux à ce stade

56.201

- Ressortissant russe
  - Demande asile
  - Refus Dublin - OQT et placé en détention
  - Moyens sérieux au regard article 8 au terme « examen rigoureux »

56.202

- Ressortissant ivoirien
  - Refoulement à son arrivée à l'aéroport
  - Préalablement autorisé au séjour à durée illimitée
  - Intercepté avec des faux documents
  - maintenu en détention
  - Vie familiale en Belgique
  - Moyens sérieux au regard article 8 au terme « examen rigoureux »

56.203

- Ressortissant russe
  - Demande asile
  - Refus Dublin - OQT et placé en détention
  - Moyens sérieux au regard article 3 au terme « examen rigoureux » - pas d’analyse de la protection efficace par les autorités polonaises

56.204

- Ressortissant marocain
  - Rejet 9 bis: non pris en considération
  - OQT et placé en détention
  - Pas RPGD au regard article 8 au terme « examen rigoureux »

56.205

- Ressortissant guinéen
  - Demande asile
  - Refus Dublin - OQT et placé en détention
  - Moyens pas sérieux au regard article 3 au terme « examen rigoureux »

56.207

- Ressortissant angolais + 2 enfants
  - Refoulement aéroport
  - Pas documents requis
  - Pas de grief défendable invoqué

56.208

- Ressortissant kosovar
  - Demande d’asile
  - OQT Dublin – Italie
  - Pas de moyen suffisant au regard de l’article 6