

Suspension de certains « transferts Dublin » en l'absence de garanties individuelles

Tout étranger ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne qui dépose une demande de protection internationale sur le territoire européen¹ se voit désigner un État responsable du traitement de sa demande. La désignation s'effectue sur base de règles prédéfinies et communes aux États membres, sans prise en considération de la préférence de l'intéressé quant à un pays d'accueil particulier. Si le demandeur de protection internationale ne se trouve pas dans l'État désigné, un « transfert » vers celui-ci est nécessaire. C'est ce que l'on appelle le système « Dublin »².

Depuis sa création, ce système pose question en ce qu'il présume que tous les États parties offrent une protection équivalente et que le transfert d'une personne vers un autre pays ne peut en soi violer un de ses droits fondamentaux³. Le 4 novembre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme (ci après, Cour EDH) est venue réfuter une fois encore ce postulat⁴.

L'affaire concerne une famille afghane (la famille Tarakhel) composée d'un couple et de six enfants mineurs qui a fui vers l'Europe en passant par l'Italie, l'Autriche, puis la Suisse. Elle vise en particulier la décision des autorités suisses de ne pas traiter la demande d'asile de cette famille et de la renvoyer vers l'Italie en vertu du Règlement Dublin⁵. En l'espèce, les intéressés estiment qu'un transfert vers l'Italie les exposerait à un traitement inhumain et dégradant (art. 3 CEDH) et violerait le droit au respect de leur vie privée et familiale (art. 8 CEDH). Ils soutiennent également que les autorités suisses n'ont pas examiné avec attention leur situation personnelle au détriment de leur droit à un recours effectif (art. 13 CEDH et 3 CEDH)⁶.

Le risque de traitement inhumain et dégradant en cas de transfert repose, à leur estime, sur l'existence de « défaillances systémiques »⁷ dans le dispositif d'accueil italien, à savoir notamment un manque crucial d'hébergement et des conditions de vie inadéquates dans les structures disponibles⁸.

Procédant par étape, la Cour constate dans un premier temps que la structure et la situation générale du dispositif d'accueil en Italie entraîne un risque pour un nombre significatif de demandeurs d'asile d'être privés hébergement ou hébergés dans des structures surpeuplées impliquant promiscuité, insalubrité et violence. Le système ne présente pour autant pas, aux yeux de la Cour, de « défaillances systémiques » et ne saurait en soi constituer un obstacle au renvoi de tout demandeur d'asile vers ce pays⁹.

1 Plus précisément sur le territoire des États membres de l'Union européenne (à l'exception du Danemark), de la Norvège, de l'Islande, de la Suisse et du Liechtenstein.

2 Le système est aujourd'hui régi par le règlement (UE) n° 604/2013 du 26 juin 2013 (dit, règlement Dublin III) et son règlement d'exécution (UE) n° 118/2014 du 30 janvier 2014.

3 Pour une critique de l'efficacité de la procédure Dublin et du niveau de protection offert aux demandeurs qui y sont soumis, voyez l'étude du Parlement européen : « La mise en place d'un Système Européen d'Asile Commun – Bilan des instruments existants et propositions pour le nouveau régime », PE 425.622, p. 113 et s.

4 Cour EDH, Arrêt *Tharakhel c. Suisse* du 4 novembre 2014 (requête n° 29217/12).

5 Le règlement applicable à cette époque était l'ancienne version de celui qui est aujourd'hui en vigueur, à savoir le règlement (UE) n° 343/2003 du 18 février 2003 (dit, règlement Dublin II).

6 A l'appui de leur thèse, la famille invoque les constats établis par divers organismes (OSAR, JRS, HCR). Notons également que plusieurs organisations ont été autorisées à participer à la procédure comme tiers intervenants (Defence for children, Centre AIRE, ECRE, Amnesty International).

7 L'emploi de la notion « défaillances systémiques » n'est pas anodine et fait référence à une jurisprudence antérieure de la Cour EDH. Dans un arrêt *MSS c. Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011, la Cour pose comme principe l'interdiction de transfert d'un demandeur d'asile vers l'État désigné responsable en vertu du règlement Dublin si les autorités chargées du transfert ne peuvent ignorer que des défaillances systémiques existent dans le système national d'asile de cet État, entraînant un risque réel dans le chef du demandeur de se voir infliger, en cas de transfert, des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 CEDH. La présomption selon laquelle tout État partie au système Dublin respecte les droits fondamentaux est ainsi devenue réfutable (la Cour le rappelle au § 104 du présent arrêt *Tarakhel c. Suisse*). Cette jurisprudence a ensuite été confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt *NS et ME* du 21 décembre 2011 (affaires jointes C-411/10 et C-493/10).

8 L'article 3 CEDH n'impose pas aux États de fournir un logement à toute personne, ni d'octroyer une assistance financière à tout réfugié relevant de leur juridiction. La Cour EDH a cependant déjà relevé qu'un dénuement matériel extrême, incompatible avec la dignité humaine, pouvait se poser en terme de traitement inhumain et dégradant si les autorités y étaient totalement indifférentes (Voyez : *Budina c. Russie* du 18 juin 2009, req. n° 45603/05).

9 En cela, la situation diffère de celle qui existait en Grèce à l'époque de l'arrêt *MSS c. Belgique et Grèce* (*supra*).

Se penchant dans un second temps sur la situation individuelle des requérants, elle constate qu'ils ont été rapidement identifiés et immédiatement pris en charge par les autorités italiennes¹⁰. Elle rappelle néanmoins que les demandeurs d'asile font partie d'une catégorie de la population « particulièrement défavorisée et vulnérable » et ont besoin, à ce titre, d'une « protection spéciale » au regard de l'article 3 CEDH¹¹. Cette exigence de protection spéciale est, insiste-t-elle, d'autant plus importante lorsque les personnes concernées sont des enfants, eu égard à leurs besoins particuliers et à leur extrême vulnérabilité, et ce même s'ils sont accompagnés de leurs parents¹².

En l'espèce, bien que le gouvernement suisse ait obtenu l'information selon laquelle un centre d'accueil à Bologne était désigné à la famille, la Cour estime qu'il ne dispose pas d'éléments suffisants pour être assuré que la prise en charge y serait adaptée. Vu la situation générale du dispositif d'accueil italien, la Cour conclut qu'il y aurait violation de l'article 3 CEDH si les requérants étaient renvoyés en Italie sans que les autorités suisses aient au préalable obtenu la garantie que la famille y serait accueillie dans une structure et des conditions adaptées à l'âge des enfants et dans le respect de l'unité familiale¹³.

Dans le contentieux relatif au système Dublin, la présente affaire est particulièrement importante. Une Cour européenne affirme, pour la première fois, qu'un transfert Dublin doit, dans certains cas, être accompagné de garanties individuelles et peut, en l'absence de telles garanties, être suspendu alors même que le système d'asile du pays de renvoi ne présente pas de défaillances systémiques.

Dans un arrêt *Shamso Abdullahi* du 10 décembre 2013¹⁴, la Cour de justice de l'Union européenne affirmait que lorsqu'un État membre a accepté de prendre en charge un demandeur d'asile sur base d'un critère (même erronément appliqué) du règlement Dublin, ce demandeur ne peut mettre en cause le choix dudit critère qu'en invoquant l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil dans cet État membre. Le présent arrêt *Tarakhel c. Suisse* semble venir contredire cette jurisprudence communautaire. Notons cependant que madame Abdullahi n'invoquait pas devant le juge luxembourgeois la violation d'un de ses droits fondamentaux en cas de transfert vers la Hongrie mais uniquement la mauvaise application des critères de détermination de l'État responsable en vertu du règlement Dublin. Épinglons également qu'en l'espèce, la famille *Tarakhel* ne conteste pas le fait que l'Italie ait été désignée comme responsable du traitement de sa demande d'asile en vertu du droit européen mais bien le transfert subséquent vers cet État en l'absence de garanties individuelles d'accueil. Il n'est par conséquent pas impossible que ces deux jurisprudences se combinent.

Faut-il conclure du présent arrêt de la Cour EDH que tout transfert de demandeurs d'asile vers l'Italie devra être suspendu dans l'absolu ? Non, le système d'accueil n'y fait actuellement pas l'objet de défaillances systémiques. Faut-il alors retenir que tout renvoi de famille avec des enfants mineurs est désormais interdit quel que soit le pays de renvoi ? La Cour ne le laisse pas sous-entendre. D'ailleurs, l'obligation qui pèse sur la Suisse au regard de la famille *Tarakhel* est d'obtenir des garanties individuelles d'accueil de la part des autorités italiennes et non de suspendre définitivement le transfert¹⁵.

Retenons que les demandeurs d'asile font partie d'un groupe de la population particulièrement vulnérable en soi et qu'ils ont besoin de ce fait d'une protection spéciale au regard de l'article 3 CEDH. Certains d'entre eux sont encore plus vulnérables, les mineurs n'étant qu'un exemple parmi d'autres¹⁶. Dans ces cas, l'extrême

10 Une fois encore, cette situation diffère de celle du requérant dans l'arrêt *MSS c. Belgique et Grèce*.

11 § 118.

12 La Cour affirme que *les conditions d'accueil des enfants demandeurs d'asile doivent être adaptées à leur âge, de sorte qu'elles ne puissent engendrer pour eux une situation de stress et d'angoisse et avoir des conséquences particulièrement traumatisantes sur leur psychisme, faute de quoi elles atteindraient le seuil de gravité requis pour tomber sous le coup de l'interdiction prévue à l'article 3 CEDH* (§ 119).

13 S'agissant des autres griefs, la Cour écarte celui tiré de l'article 8 CEDH et rejette celui tiré de l'article 13 CEDH combiné avec l'article 3 CEDH (estimant que les griefs des intéressés ont été minutieusement examinés par la juridiction suisse qui, par ailleurs, s'est opposée à plusieurs transferts Dublin dans d'autres situations).

14 CJUE, *Shamso Abdullahi c.* , du 10 décembre 2013, C-394/12.

15 Notons cependant que l'obligation d'obtenir ces garanties individuelles ne pourrait aller à l'encontre de l'objectif de célérité du système Dublin. En effet, un État doit veiller à ne pas aggraver une situation de violation des droits fondamentaux d'un demandeur d'asile en prolongeant la procédure de détermination de l'État responsable sur une durée déraisonnable. Au besoin, il lui incombe d'examiner lui-même la demande de protection. En ce sens, voyez : CJUE, *Kaveh Puid*, C-4/11 du 14 novembre 2013, § 35.

16 L'article 20, alinéa 3 de la Directive 2011/95/UE (directive qualification) relève d'autres catégories de personnes vulnérables :

vulnérabilité des personnes justifie qu'un État obtienne des garanties d'accueil individuelles avant de les transférer si la situation générale du pays de renvoi n'exclut pas la possibilité d'un accueil inadapté, faute de quoi le transfert atteindrait le seuil de gravité requis pour tomber sous le coup de l'interdiction prévue à l'article 3 CEDH.

Retenons également que la Cour EDH insiste une fois de plus sur la vulnérabilité et sur l'intérêt supérieur des enfants migrants, qu'ils soient ou non accompagnés de leurs parents¹⁷. Cette volonté d'accorder une protection plus étendue au mineur ressort également de l'évolution du règlement Dublin lui-même. Dans sa dernière version¹⁸, celui-ci prévoit des garanties procédurales spécifiques en faveur des mineurs (art. 6), élargit la définition du membre de famille dans son critère *Mineurs* (art. 8), donne priorité aux critères *Famille* (art. 9, 10 et 11) et inclut une clause dérogatoire *Personnes à charge* (art. 16). La prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant implique une collaboration entre États et des mesures d'intervention de la part de toutes les instances impliquées dans chaque étape du parcours migratoire¹⁹.

Espérons que l'arrêt *Tarakhel c. Suisse*, en lien avec les nouvelles garanties du règlement Dublin III, permettra une réelle prise de conscience de la part des États membres du besoin de protection des mineurs et des personnes vulnérables de manière générale ainsi qu'une application plus réfléchie et humaine des règles du système Dublin.

Gaëlle Aussems, juriste ADDE asbl

gaelle.aussems@adde.be

les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.

17 Dans le même sens, voyez notamment : CEDH, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique* du 12 octobre 2006 ; *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique* du 19 janvier 2010 ; *Rahimi c. Grèce* du 5 avril 2011 ; *Popov c. France* du 19 janvier 2012.

18 En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014.

19 Pour une lecture du nouveau règlement Dublin III à l'aune des jurisprudences de la CJUE et de la CEDH, voyez : G. Aussems, I. Doyen et V. Henkinbrant, « Le règlement Dublin III : d'un mécanisme interétatique vers une réelle prise en compte du demandeur de protection ? », *RDE* n° 177, avril-mai-juin 2014, p. 181 et s.