



Quel avenir pour le règlement Dublin après l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Numéro 3 - Mars 2011



L'Observatoire de l'asile et des réfugiés

Le 21 janvier 2011, la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme rendait son arrêt dans l'affaire *M.S.S. contre Belgique et Grèce*. L'arrêt condamne notamment la Grèce pour traitements inhumains et dégradants infligés à un demandeur d'asile afghan et la Belgique pour l'avoir renvoyé dans ce pays – et donc exposé à de tels traitements – en application du règlement Dublin¹. Le jugement de la Cour a été unanimement salué, au sein des organisations de défense des droits des réfugiés, comme un « sérieux coup d'arrêt au système Dublin »² ou comme une « [re-mise] en cause [de] l'ensemble des renvois vers la

Grèce selon le règlement Dublin »³, tandis que la plupart d'entre elles appelaient à « un changement radical dans l'application du règlement Dublin »⁴ et à « une profonde réforme »⁵ de celui-ci. L'arrêt revêt donc une portée générale, et tient aussi bien à la situation particulière du requérant qu'à la politique européenne en matière de gestion des flux de demandeurs d'asile. L'opinion séparée – concordante – du juge Rozakis renforce d'ailleurs cette dimension, puisqu'il y affirme qu'il « est manifestement urgent et nécessaire de réformer globalement le régime juridique en vigueur en Europe [...] »⁶.

1 Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil 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.

2 ECRE, « A major blow to the Dublin system: returning asylum seekers to Greece violates the European Convention of Human Rights », communiqué de presse, 21 janvier 2011.

3 Cimade, « La Cimade demande l'arrêt immédiat des renvois vers la Grèce », communiqué de presse, 21 janvier 2011.

4 CIRE, « La Cour européenne des droits de l'homme condamne la Belgique pour le renvoi d'un demandeur d'asile afghan en Grèce », communiqué de presse, 21 janvier 2011.

5 France terre d'asile, « La CEDH condamne les transferts Dublin vers la Grèce », communiqué de presse, 21 janvier 2011.

6 Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *M.S.S. c.*



Or, l'arrêt intervient précisément alors que les discussions concernant la mise en œuvre de la deuxième phase du régime d'asile européen commun – dont le règlement Dublin est une composante – sont en cours, et que l'ensemble des directives et règlements qui le constituent font l'objet de propositions de refonte. La proposition concernant le règlement Dublin a ainsi été présentée par la Commission européenne en décembre 2008 et vise à modifier la version actuelle du règlement, datant de 2003. L'objectif de cette refonte est expliqué par la Commission dans les termes suivants : « Tout en proposant de conserver les principes qui sont à la base du règlement de Dublin, la Commission considère qu'il importe tout particulièrement de répondre, dans le cadre de la présente proposition, aux préoccupations touchant à l'efficacité et à la protection »⁷.

De fait, les propositions de refonte de la Commission ne remettent pas en cause les fondements du système instauré par le règlement Dublin. Bien que ce processus de refonte ne soit pas achevé⁸, il est néanmoins permis de se demander si celui-ci peut, dans son état actuel, constituer une réponse adéquate à une condamnation qui semble porter autant sur un cas individuel que sur le système de détermination de l'État responsable lui-même, tel que mis en place par le règlement. Dès lors, il s'agit de s'interroger sur l'impact que peut avoir l'arrêt *M.S.S.* sur le règlement Dublin et sur son processus de refonte : dans quelle mesure la Cour européenne des droits de l'homme a-t-elle remis en cause le règlement Dublin et son application actuelle ? Le projet de refonte va-t-il dans le sens d'une prise en compte des défaillances identifiées par la Cour ?

Belgique et Grèce (30696/09), Opinion concordante du juge Rozakis, §2.

7 Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, COM (2008) 820 final, p. 5.

8 Le Parlement a adopté en mai 2009 un rapport reprenant et amendant la proposition de la Commission (PE T6-0377/2009). Le Conseil n'a quant à lui pas encore donné sa position.

Il convient avant tout de revenir, dans le détail, sur les insuffisances du règlement Dublin soulevées par l'arrêt *M.S.S.*, afin de comprendre précisément dans quelle mesure celui-ci peut être considéré comme une remise en cause des modalités actuelles de détermination de l'État responsable du traitement d'une demande de protection au sein de l'Union européenne (UE). C'est en effet en comparant ces éléments avec les points principaux de la proposition de refonte que l'on parviendra à saisir si celle-ci constitue une évolution adéquate.

Une remise en cause du règlement Dublin

L'enjeu de l'affaire examinée par la Cour était double. D'une part, il s'agissait de déterminer si les traitements subis par le requérant en Grèce étaient contraires aux droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et, d'autre part, de savoir si la responsabilité de la Belgique pouvait être mise en cause pour l'avoir exposé à ces traitements. Ces deux aspects méritent d'être successivement examinés afin de s'interroger ensuite sur les implications éventuelles du jugement de la Cour sur le fonctionnement du système Dublin.

Les défaillances du système d'asile grec

Le premier enjeu ne concerne *a priori* que marginalement le règlement Dublin. La question est en effet celle des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Grèce, pas celle de la détermination de l'État responsable. Du reste, la Cour a déjà condamné la Grèce à plusieurs reprises pour des violations de l'article 3 de la Convention en raison des traitements infligés aux migrants et demandeurs d'asile. Ces condamnations portaient essentiellement sur les conditions de détention des demandeurs d'asile⁹ et, sur cette question

9 Voir les arrêts *S.D. c. Grèce* (53541/07, 11 juin 2009), *Tabesh c. Grèce* (8256/07, 26 novembre 2009) et *A.A. c. Grèce* (12186/08, 22 juillet 2010).

précise, l'arrêt *M.S.S.* ne fait que s'inscrire dans la continuité de la jurisprudence récente de la Cour. Pour autant, la Cour ne laisse pas entièrement de côté la question du règlement Dublin dans son examen des griefs concernant la Grèce, comme peut le montrer une analyse un peu plus détaillée de son raisonnement.

L'arrêt ne se contente pas de constater une violation de l'article 3 pour la détention de *M.S.S.*, mais aussi pour ses conditions d'existence. Suite à son renvoi en Grèce et après la fin de sa détention, celui-ci s'est en effet retrouvé sans domicile et sans ressources, ce qui a constitué pour la Cour, en l'espèce, un traitement inhumain et dégradant.

“ (...) la Cour affirme pour la première fois que les demandeurs d'asile constituent un « groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale ». ”

Le raisonnement qui permet d'aboutir à une telle conclusion – alors même que l'article 3 n'implique ni une obligation de garantir un droit au logement, ni un devoir général de fournir une assistance financière aux demandeurs d'asile – mérite d'être souligné. La Cour ne déduit pas cette obligation directement de l'article 3, mais interprète ce dernier à la lumière du droit grec et des obligations qui pèsent sur le gouvernement grec en vertu du droit européen, et notamment de la directive sur l'accueil¹⁰. Cette interprétation est rendue possible par le caractère relatif du seuil de gravité minimum que doit atteindre un traitement pour tomber sous le coup de l'article 3. En outre, la Cour affirme

10 Directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, cité dans Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, (30696/09), §250.

pour la première fois que les demandeurs d'asile constituent un « groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale » (§251) : en d'autres termes, *M.S.S.* n'est donc pas un sans-abri comme les autres, et aurait dû faire l'objet d'une attention plus grande de la part des autorités publiques. Ce raisonnement, qui sanctionne clairement la Grèce pour les conditions de vie du requérant, ne dégage donc pas directement de l'article 3 une obligation inconditionnelle de garantir des droits économiques et sociaux : c'est l'existence d'obligations juridiques positives en la matière (la directive sur l'accueil) et la vulnérabilité du requérant qui permettent à la Cour d'aboutir à un tel constat.

Ces deux violations de l'article 3 de la CEDH par la Grèce découlent évidemment de l'action des autorités grecques, mais sont également replacées dans un contexte plus général, qui permet notamment de les rattacher à la question du règlement Dublin. La Cour reconnaît ainsi que « les États situés aux frontières extérieures de l'Union européenne rencontrent actuellement des difficultés considérables pour faire face à un flux croissant de migrants et de demandeurs d'asile » et que « cette situation est accentuée par les transferts de candidats à l'asile par d'autres États membres en application du règlement Dublin » (§223). La Cour ne prétend pas que l'application du règlement Dublin et la pression considérable que celle-ci fait peser sur le système d'asile grec sont à elles seules à l'origine des violations qu'elle a pu constater. Néanmoins, il est indéniable qu'il s'agit d'un facteur ayant contribué à aggraver la situation. Autrement dit, l'application du critère du premier pays d'entrée dans l'Union participe à la détérioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Grèce.

D'une application du règlement contraire à la Convention...

L'enjeu principal de l'affaire ne réside toutefois pas dans la situation des demandeurs d'asile en Grèce, mais bien au niveau des griefs portés

contre la Belgique. Celle-ci est en effet accusée d'avoir violé l'article 3 de la Convention en renvoyant le requérant vers la Grèce en application du règlement Dublin. Le raisonnement en lui-même n'est pas particulièrement novateur : depuis l'arrêt *Soering*¹¹ (1989), un État partie à la Convention peut être considéré comme coupable de violations de l'article 3 s'il renvoie un étranger dans un pays où celui-ci peut être soumis à des traitements inhumains ou dégradants. En revanche, la Cour n'a jamais prononcé une telle condamnation à l'encontre d'un État membre de l'UE qui transférerait un demandeur d'asile vers un autre pays de l'UE en application du règlement Dublin.

Si la Cour ne peut pas exercer directement son contrôle sur les actes communautaires – dans la mesure où l'UE n'est pas partie à la CEDH –, elle peut en revanche examiner la manière dont les États appliquent le droit de l'Union Européenne, *a fortiori* lorsqu'ils disposent d'un pouvoir d'appréciation. Or, le règlement Dublin prévoit précisément, *via* son article 3§2, que les États puissent déroger aux règles qu'il établit s'ils le jugent nécessaire : « chaque État membre peut examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un ressortissant d'un pays tiers, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement »¹². L'existence de cette clause dite de souveraineté permet à la Cour d'établir clairement que les autorités belges ont exercé un tel pouvoir d'appréciation, puisqu'elles avaient la possibilité d'examiner la demande d'asile de M.S.S. elles-mêmes et d'empêcher ainsi son renvoi vers la Grèce.

La Belgique pouvait donc prendre en charge elle-même la demande d'asile du requérant, mais ne l'a pas fait. Dès lors, la violation de l'article 3 qui découle du renvoi du requérant vers la Grèce n'est guère étonnante, et s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence de la « violation par ricochet ».

.....

11 Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Soering c. Royaume-Uni* (14038/88, 7 juillet 1989).

12 Règlement (CE) n°343/2003, art. 3§2.

Le détail du raisonnement mené par la Cour est néanmoins intéressant, *a fortiori* du point de vue du règlement Dublin, puisque le constat de violation repose non seulement sur les mauvais traitements subis par le requérant, mais aussi – et surtout – sur « les défaillances de la procédure d'asile en Grèce ». La partie principale de l'arrêt est ainsi consacrée à la description du système d'asile grec, et concentre l'essentiel des interventions de tierce partie, illustrant bien qu'il s'agit là de l'enjeu essentiel de l'affaire. La Cour considère ainsi que les difficultés liées à l'application du règlement Dublin en Grèce ne pouvaient pas être inconnues des autorités belges (§347-350), que celles-ci n'ont de surcroît pas laissé l'opportunité au requérant d'expliquer pourquoi il s'opposait à la réadmission, et que, de manière générale, elles se contentent d'appliquer le règlement de manière automatique, en se basant simplement sur l'existence en Grèce d'une législation théoriquement conforme à la Convention (§353). Eu égard à la situation générale de la Grèce et aux obstacles structurels à l'accès des demandeurs aux procédures d'asile, le requérant courait un risque sérieux d'être renvoyé en Afghanistan. Par conséquent, la Belgique aurait dû empêcher son transfert vers la Grèce.

La Cour s'intéresse également, sous l'angle de l'article 13 de la Convention (qui garantit le droit à un recours effectif), à la question des possibilités de recours qui étaient offertes au requérant pour contester son expulsion vers la Belgique. Conformément à sa jurisprudence en matière d'éloignement des étrangers, la Cour examine la procédure belge non seulement d'un point de vue théorique et législatif, mais aussi du point de vue de son fonctionnement pratique. Elle note ainsi que le fonctionnement de la procédure de suspension en extrême urgence d'un ordre d'expulsion se caractérise par des délais extrêmement serrés (§392), par un accroissement excessif de la charge de la preuve qui aboutit à « [réduire] à sa plus simple expression l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause » (§389) et, surtout, par une pratique jurisprudentielle constante qui

conduit à valider systématiquement les procédures de réadmission Dublin sans que les allégations de violation de l'article 3 de la Convention présentées par le requérant fassent l'objet d'un examen rigoureux. En outre, le recours au fond n'étant pas suspensif, cette pratique de validation systématique des transferts Dublin est considérée comme un obstacle à tout redressement approprié des torts issus de la violation de l'article 3. Par conséquent, la Cour considère que la Belgique n'a pas offert à M.S.S. un recours effectif contre son transfert vers la Grèce.

...à une remise en cause des principes fondamentaux du règlement

Rapporté au règlement Dublin, le raisonnement de la Cour est intéressant à plus d'un titre. En apparence, il ne met en cause que l'application aveugle et systématique du règlement par la Belgique, indépendamment des risques de violation de l'article 3, notamment en cas de transferts vers la Grèce. De ce point de vue, l'arrêt apparaîtrait d'abord comme une manière d'en encadrer la mise en œuvre par les gouvernements européens. Néanmoins, à y regarder de plus près, l'arrêt M.S.S. attaque en réalité un certain nombre de ses principes fondamentaux.

En affirmant que la Belgique aurait dû empêcher l'expulsion du requérant et examiner sa demande d'asile elle-même, la Cour détermine d'une certaine manière les conditions d'exercice d'une clause de souveraineté définie de manière trop discrétionnaire dans le règlement. L'article 3§2 du règlement Dublin ne précise en effet en aucune manière dans quels cas un État peut ou doit y recourir, laissant ainsi le champ entièrement libre à l'appréciation des États et ouvrant de fait la voie à une mise en œuvre arbitraire de cette clause. Le jugement de la Cour rompt avec l'imprécision de cette disposition du règlement, en affirmant que cette clause doit être exercée dans les cas où le demandeur d'asile risque de subir des violations de l'article 3 de la Convention en étant renvoyé dans

un État qui ne respecterait pas suffisamment ses obligations découlant des directives européennes relatives à l'asile.

Par ailleurs, l'arrêt de la Cour peut également être lu comme une manière de renforcer les garanties procédurales concernant les procédures de réadmission. Le texte du règlement, qui développe avant tout une approche gestionnaire des flux de demandeurs d'asile en Europe, ne mentionne en effet que marginalement les droits dont disposent les demandeurs placés sous procédure Dublin. Tout au plus leur reconnaît-il la possibilité de contester une décision de transfert, mais sans prévoir d'effet suspensif à ce recours¹³. De fait, l'arrêt M.S.S. fait de l'effet suspensif ainsi que de l'existence d'un examen individuel et rigoureux de la situation du demandeur des conditions essentielles d'effectivité du recours.

“ le jugement de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire M.S.S. apparaît ainsi comme une remise en cause des fondements même du système instauré par le règlement Dublin. ”

En mettant en cause les dispositions qui rendent possible l'application automatique du règlement, l'arrêt fait cependant bien plus qu'appeler les États à en encadrer l'exercice. Ces éléments (absence de recours suspensif et d'examen individuel de la situation du demandeur d'asile, exercice arbitraire de la clause de souveraineté) ont en réalité trait à l'un des principes sur lesquels s'est construit le système Dublin et la désignation systématique de l'État responsable selon le critère du premier pays d'entrée dans l'UE. Ils se fondent en effet sur

13 Règlement (CE) n°343/2003, art. 19§2.

le présupposé selon lequel l'ensemble des États membres de l'UE feraient preuve d'un respect égal des droits de l'homme et, plus particulièrement, des droits des demandeurs d'asile. L'existence d'obligations juridiques communes (fixées par les directives relatives à l'asile) permet en théorie aux demandeurs d'asile de bénéficier d'un traitement équivalent dans chaque pays membre de l'Union européenne. C'est notamment cette confiance mutuelle qui, du point de vue des États, légitime le caractère non suspensif des recours contre les procédures de réadmission. Or, dès lors que la Cour considère qu'un État ne se conforme pas à ses obligations en matière de procédures d'octroi de la protection internationale et d'accueil des demandeurs d'asile, ce présupposé ne peut plus tenir. Dans sa tierce intervention, le gouvernement des Pays-Bas l'exprime parfaitement : « Il faut présumer que la Grèce se conforme à ses obligations internationales [...]. Toute autre conclusion reviendrait *de facto* à révoquer le principe de confiance interétatique sur lequel le système «Dublin» se fonde [...] » (§330). Au-delà de la dénonciation des transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce, le jugement de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *M.S.S.* apparaît ainsi comme une remise en cause des fondements même du système Dublin.

Quel impact sur la refonte du règlement Dublin ?

La condamnation prononcée par la Cour à l'encontre de la Belgique et de la Grèce dans cette affaire a une conséquence immédiate : à la suite de la publication de l'arrêt, de nombreux États membres de l'Union Européenne ont annoncé qu'ils suspendaient les renvois de demandeurs d'asile vers la Grèce et procèderaient eux-mêmes à l'examen de leurs demandes de protection. Mais si, comme on l'a vu, cette remise en cause du règlement Dublin est en réalité plus profonde, l'arrêt devrait également, en toute logique, avoir des conséquences plus larges et amener les États membres de l'UE à modifier non seulement leur

“ la refonte proposée par la Commission (et amendée par le Parlement européen) ne revient pas sur les principes de base du règlement Dublin. ”

manière d'appliquer le règlement, mais aussi le règlement lui-même. Dès lors, il convient de se demander si les propositions de refonte du règlement en cours d'adoption au niveau de l'UE répondent réellement aux problèmes profonds mis en évidence par la Cour.

Un mécanisme de suspension des transferts prévu mais inadapté

On l'a dit, la refonte proposée par la Commission (et amendée par le Parlement européen) ne revient pas sur les principes de base du règlement Dublin. Néanmoins, elle en détaille un certain nombre de points, et vise notamment à en encadrer l'application. L'une des problématiques principales liées au règlement Dublin tient en effet aux pressions importantes que son application exerce sur les États situés aux frontières extérieures de l'Union européenne. L'arrêt *M.S.S.* peut ainsi être considéré comme une conséquence de cette dérive du système Dublin, identifiée depuis plusieurs années par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), les organisations non gouvernementales, mais aussi la Commission elle-même. Le projet de refonte de la Commission propose de remédier à cette situation en introduisant un mécanisme de suspension temporaire des transferts.

Ce mécanisme, décrit à l'article 31 de la proposition de refonte, peut être utilisé soit lorsqu'un État subit des pressions telles qu'il n'est plus en mesure de traiter correctement toutes les demandes d'asile dont il est responsable, soit lorsque son système d'asile ne respecte pas les directives

sur la qualification¹⁴, l'accueil¹⁵ et les procédures d'asile¹⁶. La suspension peut être décidée par la Commission de sa propre initiative ou suite à une demande de l'État en question, ou encore suite à une demande de tout autre État membre. Suite à cette décision de la Commission – qui peut être annulée par une décision du Conseil à la majorité qualifiée – tous les transferts de demandeurs d'asile vers l'État en question sont suspendus, et les autres États membres doivent assurer eux-mêmes l'examen de leurs demandes.

Potentiellement, un tel mécanisme devrait permettre d'empêcher que la situation de *M.S.S.* – et plus généralement des demandeurs d'asile renvoyés en Grèce – ne se reproduise. Il est ainsi intéressant de voir que le non-respect des directives relatives à l'asile – qui est précisément l'une des raisons du constat de violation de l'article 3 de la Convention par la Grèce – constitue l'un des critères permettant de déclencher la suspension des transferts. Le rapport adopté par le Parlement européen assortit en outre ce mécanisme de dispositifs de solidarité envers ces États, en prévoyant notamment une assistance du Bureau européen d'appui en matière d'asile, ainsi que la mise en place d'un programme de relocation des bénéficiaires d'une protection internationale dans les autres États membres. Ces différents dispositifs visant à remédier à la situation qui a déclenché la suspension des transferts intègrent ainsi au sein du règlement Dublin des considérations de solidarité intra-européenne dans le partage de la charge de l'accueil (*burden sharing*) qui n'y étaient que faiblement présentes à l'origine.

.....
14 Directive 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

15 Directive 2003/9/CE.

16 Directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

Ce mécanisme pose néanmoins un certain nombre de problèmes. Il se heurte d'une part à l'opposition d'un certain nombre d'États comme la France et l'Allemagne, qui estiment qu'un tel mécanisme « entamerait la crédibilité de ce règlement et n'est pas conforme au principe, qui fonde ce règlement, de responsabilité de chaque État membre, y compris dans le contrôle de ses frontières extérieures, contrepartie de la liberté de circulation »¹⁷. Certains experts, comme Kay Hailbronner, émettent en outre des doutes sur la pertinence d'un tel mécanisme, considérant qu'il « soumet la suspension des transferts à des conditions extrêmement vagues [...] et ne donne pas de critères suffisants qui justifieraient que le règlement Dublin ne soit pas activé »¹⁸, et ajoutant que le problème, si tant est qu'il doive se poser, relèverait davantage de la discussion entre les États membres que d'une décision de la Commission. Indépendamment de ces considérations, il n'est pas sûr que ce mécanisme, quand bien même il serait adopté, soit véritablement mis en application, puisque le Conseil conserve la possibilité d'annuler toute décision de suspension que la Commission prendrait.

L'effectivité d'une telle procédure, conçue autant – sinon davantage – pour soulager les systèmes d'asile défaillants que pour garantir le respect des droits des demandeurs d'asile, peut ainsi être mise en doute. Tandis que l'arrêt *M.S.S.* semble imposer aux États de ne pas transférer tout demandeur d'asile qui risquerait d'être soumis à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, la proposition de la Commission privilégie une approche

.....
17 Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, Conférence de presse du 13 septembre 2010 : http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/DP_ConferencePresse_13092010.pdf (consulté le 31.03.2011).

18 K. HAILBRONNER, *Briefing note* sur la proposition de règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou apatride, COM (2008) 820 final, p.7. <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/PE410.677.pdf> (consulté le 31.03.2011).

plus générale de la question, moins axée sur les risques individuels de traitements inhumains ou dégradants.

Des garanties procédurales étendues, mais insuffisantes pour adapter le règlement à l'arrêt M.S.S.

L'arrêt *M.S.S.* met également en cause, dans sa condamnation de la Belgique, le caractère insuffisant des garanties procédurales dont bénéficient les demandeurs d'asile pour contester les décisions de transferts en application du règlement Dublin. Sur ce point, le texte actuel du règlement est extrêmement flou et se contente d'affirmer que la décision de transfert « est susceptible d'un recours ou d'une révision. Ce recours ou cette révision n'a pas d'effet suspensif sur l'exécution du transfert, sauf lorsque les tribunaux ou les instances compétentes le décident, au cas par cas, si la législation nationale le permet »¹⁹. Autrement dit, le règlement accorde aux États une marge d'appréciation importante concernant les possibilités de recours.

La proposition de refonte (et plus particulièrement le rapport adopté par le Parlement) renforce assez largement ces garanties. Elle précise ainsi de nombreuses questions procédurales que le règlement en application laisse plus ou moins de côté. Elle remplace, par exemple, l'obligation d'informer le demandeur « dans une langue dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend »²⁰ par une obligation de l'informer « dans une langue qu'il comprend »²¹. Le contenu de l'information est en outre précisé : là où le demandeur devait simplement être informé « au sujet de l'application du présent règlement, des délais qu'il prévoit et de ses effets »²², le projet de refonte détaille cette information, en y incluant les

19 Règlement (CE) n°343/2003, art. 19§2.

20 *Ibid.*, art. 3§4.

21 Parlement européen, résolution législative T6-0377/2009, amendement 45.

22 Règlement (CE) n°343/2003, art. 3§4.

possibilités de contester la décision de transfert²³ et l'existence d'un droit d'accès et de rectification des données personnelles²⁴. Le rapport adopté par le Parlement oblige également les États à convoquer les demandeurs à un entretien individuel qui doit permettre de recueillir l'ensemble des informations nécessaires à la détermination de l'État responsable²⁵. Par ailleurs, la proposition de refonte laisse une moindre marge d'appréciation aux autorités nationales concernant les voies de recours. Un amendement adopté par le Parlement oblige ainsi les États à permettre un recours « en fait et en droit » contre toute décision de transfert, et institue un délai minimal de dix jours ouvrables pour exercer ce droit de recours²⁶.

En l'état, la refonte semble donc constituer une avancée indéniable en matière de garanties et de droits pour les demandeurs d'asile relevant de la procédure Dublin, notamment en ce qu'elle définit un certain nombre de règles communes là où le texte actuel laisse globalement l'initiative aux États. Malgré tout, certains points de la proposition de la Commission et du Parlement restent contestables. C'est le cas en particulier du placement en rétention des demandeurs d'asile en procédure Dublin. Certes, le texte en fait un dernier recours et le limite aux cas où « il existe un risque majeur que l'intéressé prenne la fuite »²⁷, mais il n'indique aucun critère permettant de définir objectivement ce qui constitue un risque de fuite²⁸. En outre, comme le relève le Conseil

23 Commission européenne, proposition de règlement COM (2008) 820 final, art. 4§1 e).

24 *Ibid.*, art. 4§1 g).

25 *Ibid.*, art. 5.

26 Parlement européen, résolution législative T6-0377/2009, amendement 26 (Commission européenne, proposition de règlement COM (2008) 820 final, art. 26§2).

27 *Ibid.*, art. 27§2. La question de la rétention des demandeurs d'asile placés sous procédure de détermination de l'État responsable n'est certes pas évoquée dans l'arrêt *M.S.S.*, mais elle n'en constitue pas moins un élément essentiel du règlement Dublin.

28 Voir notamment : ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin regulation*, avril 2009, p.7. http://www.ecre.org/files/ECRE_Response_to_Recast_Dublin_Regulation_2009.pdf (consulté le 31.03.2011).

européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) dans ses observations sur le texte, cette disposition pourrait être contraire au droit international : en effet, selon le Comité des droits de l'homme des Nations unies, « il incombe à l'État partie de prouver la justification de la détention dans les circonstances particulières de chaque affaire ; la preuve n'est pas apportée par des affirmations générales selon lesquelles l'intéressé risque de prendre la fuite s'il est remis en liberté »²⁹.

La proposition de refonte adopte une approche tout aussi mesurée pour ce qui est du caractère suspensif du recours contre une décision de transfert. Si le texte est certes plus précis que le précédent, il soumet cependant la suspension du transfert à une décision de la juridiction compétente, avant examen du recours au fond³⁰. Il est particulièrement intéressant de voir que la procédure mise en place par cette disposition, présentée comme une amélioration des droits des requérants dans la proposition de la Commission, ressemble très fortement à celle qui a été considérée contraire à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *M.S.S.*, puisque la suspension du transfert dépendait d'une décision du Conseil du contentieux des étrangers, juridiction belge compétente pour l'examen de ce recours. Autrement dit, en refusant de donner un effet suspensif automatique au recours, la refonte du règlement risque de permettre que des demandeurs d'asile soient transférés avant même que leur situation soit examinée au fond et ne se met ainsi pas en conformité avec l'arrêt *M.S.S.* Si la mise en place d'un recours automatiquement suspensif permettrait d'assurer une meilleure protection contre les traitements inhumains ou dégradants aux demandeurs d'asile tout en

simplifiant les procédures judiciaires³¹, sans doute aurait-elle été considérée par les États membres comme une limitation du principe de confiance mutuelle qui se trouve au cœur du règlement Dublin.

.....
29 Comité des droits de l'homme des Nations unies, *A. v. Australia*, (communication n°560/1993, 30 avril 1997), §8.7 : « *the burden of proof for the justification of detention lies with the State authority in the particular circumstances of each case ; the burden of proof is not met on the basis of generalized claims that the individual may abscond if released* ». Cité par ECRE, *op. cit.*, p. 8.

30 Commission européenne, proposition de règlement COM (2008) 820 final, article 26, §3 et 4.

.....
31 ECRE, *op. cit.*, p. 7 : « *Granting automatic suspensive effect and conducting a full examination of each appeal in a single hearing would speed the final assessment of the protection claim, reduce overall judicial burdens, and decrease costs to Member States, which are required to provide legal representation for both sides* ».

Conclusion

La proposition de refonte du règlement Dublin portée par la Commission européenne et le Parlement européen semble largement insuffisante pour remédier aux nombreuses violations des droits de l'homme identifiées par l'arrêt *M.S.S. contre Belgique et Grèce* de la Cour européenne des droits de l'homme. Si elle met certes en place un certain nombre de garde-fous et encadre quelque peu le pouvoir discrétionnaire des États, elle laisse en revanche totalement de côté les difficultés les plus fondamentales posées par l'application de ce règlement.

Au-delà du maintien du critère arbitraire selon lequel le premier État d'entrée dans l'Union serait responsable du traitement de la demande d'asile, la refonte refuse d'abandonner le principe de confiance mutuelle qui est au cœur du système et d'instaurer de véritables garanties pour les demandeurs d'asile concernés. La Commission, le Parlement et le Conseil persistent ainsi à affirmer que l'instauration d'un mécanisme de détermination de l'État membre responsable de l'examen des demandes d'asile au sein de l'Union européenne doit être la première étape de la construction d'un régime d'asile européen commun³². Or, l'arrêt *M.S.S.* affirme presque exactement le contraire, puisque la conclusion de la Cour conduisait, en somme, à conditionner la mise en œuvre d'un tel mécanisme à l'existence de normes de protection communes, suffisantes et effectives dans les différents États membres de l'Union européenne.

Le refus des États d'admettre la moindre concession aux principes de confiance mutuelle – comme l'illustre l'opposition farouche de certains d'entre eux à tout mécanisme de suspension des transferts – rend hautement incertaine toute perspective d'évolution future du règlement Dublin dans un sens plus conforme aux implications de l'arrêt *M.S.S.* Leur insistance à déléguer le contrôle des frontières extérieures de l'Union aux pays du Sud de l'Europe au détriment de la construction d'un régime d'asile protecteur des droits fondamentaux risque ainsi d'aboutir au maintien d'un système à la fois injuste et inefficace.

32 Dans l'exposé des motifs de sa proposition de refonte du règlement Dublin, la Commission européenne affirme ainsi que : « le règlement de Dublin est considéré comme la première étape décisive du régime d'asile européen commun ». Commission européenne, proposition de règlement COM (2008) 820 final, p. 3.

Ce document a été élaboré sous la direction de
Asisé Mateo, responsable du service Europe - Études



Rédigé par Emilien Matter