

Renvois Dublin : quelques éléments de jurisprudence nationale et internationale

Extraits tirés de :

Chronique de jurisprudence 2009-2010 relative au principe de non-refoulement

Cesla AMARELLE / Minh Son NGUYEN / Stefanie Tamara KURT / Dieyla SOW

Centre de droit des migrations (CDM), Université de Neuchâtel, Stämpfli Editions SA Berne

Ouvrage à paraître

I. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme

(...)

6. Le refoulement vers les Etats parties à la Convention et à Dublin

13. M.S.S. est un afghan qui quitte Kaboul au début 2008. Il entre sur le territoire de l'Union européenne par la Grèce via l'Iran et la Turquie. Le 10 février 2009, après avoir transité par la France, le requérant arrive en Belgique où il introduit une demande d'asile. Les autorités belges demandent à la Grèce de prendre en charge cette demande en vertu du règlement Dublin II. Le requérant s'y oppose, faisant valoir un risque de détention en Grèce dans des conditions déplorables ainsi que des défaillances dans la procédure d'asile grecque et sa crainte d'être ensuite refoulé en Afghanistan depuis la Grèce, sans examen des raisons pour lesquelles il a fui son pays. Il indique en effet avoir échappé à une tentative de meurtre perpétrée par les Talibans en représailles de ses activités d'interprète pour les troupes aériennes basées à Kaboul. Le 15 juin 2009, le requérant est tout de même transféré en Grèce, l'Office des étrangers estimant que la Belgique n'est pas responsable de l'examen de la demande d'asile en application du règlement Dublin II et qu'il n'y avait pas de raison de douter que les autorités grecques respecteraient leurs obligations en matière d'asile telles qu'elles découlent du droit communautaire et de la CR. Une fois en Grèce, le requérant est placé en détention dans un local attenant à l'aéroport d'Athènes où il rencontre notamment des problèmes de surpopulation et d'hygiène, avant d'aller vivre dans la rue après sa libération sans moyen de subsistance. Il est toujours dans l'attente d'un premier entretien avec les autorités grecques compétentes en matière d'asile.

Plusieurs arrêts de la Cour ont condamné la Grèce pour des violations des articles 3 et 5 CEDH s'agissant respectivement des conditions de détention des demandeurs d'asile et de la régularité de la procédure de privation de leur liberté. Dans ce cas, l'intérêt de l'affaire est le grief invoqué par le requérant concernant la Belgique : violation de l'article 3 CEDH en raison du renvoi vers la Grèce, pays qui l'expose à un risque de traitements inhumains et dégradants et risque d'être refoulé en Afghanistan depuis la Grèce sans examen des raisons pour lesquelles il fuit son pays. Compte tenu de son importance, la Chambre à qui l'affaire a été confiée s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre. La « violation par ricochet » est ici utilisée pour le cas d'un renvoi vers un Etat membre de l'Union européenne en application de l'acquis communautaire. Le mécanisme Dublin est fondé sur deux principes (respect du principe de non-refoulement par tous les Etats membres, tous les Etats membres sont des « pays sûrs ») qui n'est pas en adéquation complète avec les exigences de l'article 3 CEDH. En effet, ces principes impliquent en pratique de la part des Etats membres une réadmission automatique du demandeur d'asile vers l'Etat compétent qui ne s'inquiètent pas de savoir si ce dernier respecte ou non les exigences de la CEDH. Il est néanmoins possible de remarquer que le premier Etat

peut user de la clause de souveraineté prévue à l'article 3.2 du règlement Dublin pour écarter l'application de ces règles de réadmission. La Cour va statuer, à une date non encore déterminée, sur cette importante affaire (CourEDH, audience publique du 1er septembre 2010 dans le cadre de l'affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce, Req. n° 30696/09).

(...)

IV. La jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral

(...)

c) Le refoulement vers le Etats parties à Dublin

40. Le 8 janvier 2009, une Erythréenne dépose une demande d'asile pour elle-même et ses deux enfants. La comparaison des données dactyloscopiques de l'intéressée avec celles enregistrées dans le système Eurodac montre qu'elle a déposé, le 19 septembre 2003, une demande d'asile en Italie. L'ODM rend une décision de non-entrée en matière au sens de l'article 34 alinéa 2 lettre d LASi, prononce le renvoi et ordonne l'exécution immédiate de cette mesure. Le recours déposé au TAF a été rejeté. L'arrêt rendu comporte plusieurs parties : le rappel des conditions d'application de l'article 3 § 2 1^{ère} phrase du règlement Dublin ; l'obligation de motiver ; l'empêchement ou non au transfert pour des motifs humanitaires ou en raison de l'article 3 CEDH. C'est le dernier volet qui nous intéresse ici. Sur ce point, le TAF indique que la Suisse est tenue d'appliquer la clause de souveraineté ancrée à l'article 3 § 2 du règlement Dublin lorsque le transfert envisagé viole des obligations de droit international public, dont notamment le principe de non-refoulement au sens de l'article 3 CEDH.

L'Italie étant un pays partie à la CEDH, à la CR, à la Convention contre la torture de même qu'à la Convention relative aux droits de l'enfant, il appartient – selon la lecture que fait le TAF de la jurisprudence de la Cour EDH – aux requérants d'asile de produire des éléments (ou des motifs substantiels) susceptibles de démontrer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que si la mesure incriminée était mise à exécution, ils seraient exposés à un risque réel de traitements contraires à l'article 3 CEDH. Lorsque de tels éléments sont produits, il incombe à l'autorité saisie de dissiper les doutes éventuels à ce sujet. Mais lorsque des informations fondées par des requérants d'asile permettent sérieusement de douter de la véracité de leurs déclarations, il incombe à ceux-ci de fournir une explication satisfaisante pour les incohérences de leurs récits. Enfin, lorsque l'Etat de destination est un Etat partie à la CEDH qui observe d'une manière générale ses obligations conventionnelles, c'est au plaignant d'apporter à la Cour, en ce qui le concerne, la preuve du contraire. Se fondant sur l'arrêt *K.R.S. c. Royaume-Uni* du 2 décembre 2008, le TAF considère qu'il y a une présomption de non-violation du principe de non-refoulement en cas de transfert vers un pays partie au système Dublin, « (...) tout au moins en l'absence, dans cet Etat, d'une pratique avérée de refoulements de requérants d'asile provenant d'un même pays et en présence d'une possibilité de dépôt, auprès d'elle, d'une requête assortie d'une demande de mesures provisionnelles fondée sur l'article 39 du règlement de la Cour ». Dans ces conditions, il appartient au requérant d'apporter la preuve du non-respect des obligations internationales. Le règlement Dublin présume expressément que tous les Etats membres sont des pays sûrs et respectent le principe de non-refoulement. Pour le TAF, la jurisprudence européenne ne met pas en cause cette présomption.

En l'espèce, après avoir examiné la situation juridique des demandeurs d'asile en Italie, le TAF est arrivé à la conclusion que la présomption de non-violation du principe de non-refoulement par l'Italie est présumée, en l'absence d'une pratique avérée de violation systématique, par ce pays, des normes communautaires minimales. En outre, l'intéressée n'a, en rien établi (par un faisceau d'indices concrets et convergents) que le transfert vers l'Italie l'exposerait à devoir y vivre avec ses enfants sans aucune forme d'assistance. Pour le TAF, si elle devait être contrainte à y vivre avec ses enfants dans des conditions non conformes à la dignité humaine, il lui appartiendrait de saisir les autorités italiennes, voire la Cour de justice de l'Union européenne ou encore la Cour EDH. S'agissant du risque du renvoi de l'Italie vers l'Erythrée, le TAF affirme, en se fondant sur une information

transmise par le HCR le 12 juillet 2010, qu'il n'a aucune connaissance de cas de refoulements vers l'Erythrée qui auraient été effectués par les autorités italiennes (ATAF E-5644/2009 du 31 août 2010).

(...)

V. Conclusions

(...)

Le refoulement vers les Etats parties à Dublin. - La question de l'applicabilité de la garantie de l'article 3 CEDH aux Etats parties au règlement Dublin reste un problème d'actualité brûlant. Tout comme la Cour constitutionnelle allemande, la Cour EDH doit prochainement rendre un important arrêt de principe dans le cadre de l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* et se prononcera une nouvelle fois sur le dilemme des États confrontés à une contradiction potentielle entre des obligations issues de la CEDH et d'autres tirées du droit de l'Union européenne. A la lueur des principes dégagés dans ces jurisprudences et en particulier de l'existence ou non d'un « *pouvoir d'appréciation* » de l'État dans l'application du droit communautaire, on notera que la portée exacte de la « *clause de souveraineté* » consacrée à l'article 3.2 du règlement Dublin reste une question essentielle. Pour l'heure, la Cour EDH admet que le refoulement d'un requérant dans un pays partie à Dublin peut bien constituer « un maillon d'une éventuelle chaîne de circonstances » pouvant déboucher sur un retour dans le pays d'origine où il est allégué qu'il courrait un risque de subir des tortures. Toutefois, la Cour relativise cette hypothèse en s'appuyant systématiquement sur les assurances produites par les gouvernements des Etats parties à Dublin, malgré les doutes formulés par le HCR.¹ Du côté du TAF, il apparaît manifeste que la mise en oeuvre du système Dublin depuis décembre 2008 a passablement déchargé le système d'asile suisse durant sa première année de fonctionnement. Désormais, le TAF a tiré un certain nombre d'enseignements sur l'application de Dublin et a délivré plusieurs décisions de principe dont l'une en matière de protection juridictionnelle effective.² La question des conditions dans lesquelles des requérants d'asile peuvent être renvoyés vers des pays Dublin au sein desquels il existe un danger du refoulement vers le pays d'origine (cas de la Grèce, de Malte et de l'Italie), reste quant à elle toujours ouverte. Il importe de rappeler que depuis près de trois ans, l'état catastrophique du système d'asile en Grèce est établi à la fois par le HCR, par le Commissaire aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg,³ par la condamnation de la Grèce par la Cour EDH pour traitement inhumain et dégradants pour un demandeur d'asile placé dans un centre de rétention dans des conditions inhumaines (Cour EDH, *S.D. c. Grèce* du 11 juin 2009), par un rapport très explicite du CPT au Conseil de l'Europe.⁴

¹ Cour EDH, *T.I. c. Royaume-Uni* du 7 mars 2000.

² ATAF E-5841/2009 du 2 février 2010.

³ Conseil de l'Europe, Rapport de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, sur sa visite en Grèce du 8 au 10 décembre 2008. Disponible sur <<http://wcd.coe.int>>.

⁴ Conseil de l'Europe, Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) – 23-29 septembre 2008.