

N° 447956

Ministre de l'intérieur c/ M. A...

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 5 mai 2021

Lecture du 28 mai 2021

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Le règlement Dublin III¹, qui participe du régime d'asile européen commun, repose, vous le savez, sur le principe selon lequel une demande d'asile présentée sur le territoire de l'Union est examinée par un seul de ses États membres, l'État membre dit « responsable ». Ce système, la Cour de justice le rappelle régulièrement², a été conçu dans un contexte permettant de supposer que l'ensemble des États y participant respectent les droits fondamentaux³ et que les États membres peuvent s'accorder une confiance mutuelle à cet égard. « C'est précisément en raison de ce principe de confiance mutuelle que le législateur de l'Union a adopté le règlement [Dublin] en vue de rationaliser le traitement des demandes d'asile et d'éviter l'engorgement du système par l'obligation, pour les autorités des États, de traiter des demandes multiples introduites par un même demandeur (...) »⁴.

Cette confiance mutuelle est par ailleurs consolidée par l'harmonisation européenne des règles applicables aux demandes d'asile – à travers les directives « accueil »⁵, « procédure »⁶ et « qualification »⁷ – qui conduit à ce qu'un demandeur d'asile voie sa demande examinée, dans

¹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

² V. not. CJUE, Gr. Ch., 21 décembre 2011, N. S. e. a., aff. C-411/10 et C-493/10 ; CJUE, 10 décembre 2013, Abdullahi, aff. C-394/12 ; CJUE, 23 janvier 2019, M. A., aff. C-661/17.

³ Notamment les droits trouvant leur fondement dans la convention de Genève et dans la convention EDH.

⁴ Selon les mots de la Cour (v. CJUE, Gr. Ch., 21 décembre 2011, N. S. e. a., préc.).

⁵ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale

⁶ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale

⁷ Directive 2011/95/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection

une large mesure, suivant les mêmes règles quel que soit l'État responsable de l'examen de cette demande⁸.

Dans ce cadre, le règlement Dublin III fixe les critères de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Son article 17, paragraphe 1, prévoit toutefois une « clause discrétionnaire », selon laquelle chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères applicables – c'est-à-dire même s'il n'est pas l'État responsable.

Le règlement définit par ailleurs, vous le savez, les conditions du transfert d'un demandeur d'asile en vue de sa prise en charge par l'État responsable de l'examen de sa demande d'asile⁹, mais aussi le transfert d'un tel demandeur en vue de sa reprise en charge, soit par l'État qui doit déterminer quel État est responsable¹⁰, soit par l'État responsable alors que sa demande est en cours d'examen¹¹, a été retirée¹² ou a déjà été rejetée¹³.

La confiance mutuelle sur laquelle repose ce système n'est cependant pas absolue. La Cour de justice a d'abord jugé que l'article 4 de la Charte – qui interdit la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants – impose aux États membres de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'État membre responsable lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains et dégradants (v. CJUE, Gr. Ch., 21 décembre 2011, N. S. e. a., aff. C-411/10 et C-493/10 ; CJUE, 10 décembre 2013, Abdullahi, aff. C-394/12). Elle a ensuite jugé, toujours sur le fondement de l'article 4 de la Charte, que même en l'absence de raisons sérieuses de croire à l'existence de défaillances systémiques dans l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile, le transfert d'un demandeur ne peut être opéré que dans des conditions excluant qu'il entraîne un risque réel et avéré que l'intéressé subisse des traitements inhumains ou dégradants, soit du fait de ce transfert lui-même, soit en raison des conditions de vie prévisibles qu'il rencontrerait dans l'État responsable (v. CJUE, 16 février 2017, C. K. e. a., aff. C-578/16 PPU ; CJUE, Gr. Ch., 19 mars 2019, Jawo, aff. C-163/17). Si la Cour de justice a déduit du principe de confiance mutuelle une présomption selon laquelle le traitement réservé aux demandeurs d'asile dans chaque État membre est conforme aux exigences de la Charte, de la Convention de Genève et de l'article 3 de la Convention EDH, elle juge ainsi que cette présomption est réfragable et doit s'effacer en cas de raisons sérieuses de croire à l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile ou de risque réel et avéré que l'intéressé subisse, dans l'État membre, des traitements inhumains ou dégradants.

⁸ Comme la Cour l'a relevé (v., toujours, CJUE, N. S. e. a., préc.).

⁹ Art. 18, §1, a.

¹⁰ Art. 20, §5.

¹¹ Art. 18, §1, b.

¹² Art. 18, §1, c.

¹³ Art. 18, §1, d.

Cette jurisprudence s'est notamment inspirée de celle qu'avait dégagée la CEDH sur le fondement de l'article 3 de la Convention à propos de l'éloignement de demandeurs d'asile (v. not. CEDH, Gr. Ch., 21 janvier 2011, MSS c. Belgique et Grèce, n° 30696/09 ; CEDH, Gr. Ch., 4 novembre 2014, Tarakhel c. Suisse, n° 29317/12 ; CEDH, Gr. Ch., 23 mars 2016, F.G. c. Suède, n° 43611/11 ; CEDH, Gr. Ch., 21 novembre 2019, Ilias et Ahmed c. Hongrie, n° 47287/15). Déclinant le principe – très général en matière d'éloignement d'étrangers – selon lequel l'article 3 implique de ne pas expulser une personne vers un pays lorsqu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courra, dans ce pays, un risque réel d'être soumise à des peines ou traitements inhumains ou dégradants¹⁴, la Cour procède à une distinction selon le pays de destination et la phase d'examen de la demande d'asile. Elle juge, en effet, que la teneur des obligations découlant de l'article 3 pour l'État qui éloigne un demandeur d'asile n'est pas la même selon que le pays de destination est le pays d'origine du demandeur d'asile ou un pays tiers et, dans ce second cas, selon que l'État qui éloigne a ou non procédé à un examen au fond de la demande d'asile. Lorsque l'État qui éloigne expulse un demandeur d'asile, non vers son pays d'origine, mais vers un pays tiers, sans avoir examiné au fond sa demande d'asile – comme il le fait dans le cadre du règlement Dublin – il lui revient – seulement – de s'assurer que le pays tiers est un pays « sûr », c'est-à-dire de vérifier, en tenant compte de l'accessibilité et du fonctionnement du système d'asile de cet État et des garanties qu'il offre dans la pratique, qu'il traitera la demande d'asile de manière appropriée. L'État qui éloigne ne peut pas simplement présumer que le demandeur d'asile, une fois dans le pays tiers de destination, sera traité conformément aux standards conventionnels ; il doit s'enquérir de la manière dont les autorités de ce pays appliquent la législation en matière d'asile et ne peut en principe ignorer les défaillances générales abondamment décrites dans des rapports fiables¹⁵. Par ailleurs, et bien évidemment, l'article 3 fait obstacle à l'expulsion d'un demandeur d'asile vers un État tiers lorsque le demandeur d'asile risque, dans cet État tiers, d'être exposé à des traitements inhumains ou dégradants.

En somme, les jurisprudences de Luxembourg et Strasbourg se rejoignent pour exiger qu'un État membre ne procède au transfert d'un demandeur d'asile vers l'État membre responsable qu'après s'être assuré que l'intéressé y aura accès à une procédure d'asile réellement appropriée¹⁶ et qu'il ne risquera pas de subir, du fait de son transfert ou dans l'État responsable, des traitements inhumains ou dégradants.

La cour de Nantes est allée au-delà de ces principes. Saisie en appel de la décision de transfert de M. A..., ressortissant afghan, vers la Suède, État responsable de l'examen de sa demande d'asile, elle a d'abord, sur la base de diverses sources, estimé que la situation de la région de Kaboul était caractérisée par un niveau élevé de violence généralisée. Puis elle a constaté que la demande d'asile de M. A... avait été rejetée par les autorités suédoises, que l'intéressé avait

¹⁴ V. not. CEDH, 7 juillet 1989, Soering c. Royaume-Uni ; CEDH, Gr. Ch., 28 février 2008, Saadi c. Italie, n° 37201/06.

¹⁵ Emanant notamment du HCR, du Conseil de l'Europe et des organes de l'Union européenne.

¹⁶ Elles ne se distinguent sur ce point que sur la mesure dans laquelle cette conclusion peut être présumée.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

alors fait l'objet d'une mesure d'éloignement et que son recours contre cette mesure avait été rejeté par le tribunal de l'immigration suédois. La cour en a déduit qu'en cas de transfert en Suède, il existait un risque que M. A... soit éloigné vers l'Afghanistan et y subisse des traitements contraires à l'article 4 de la Charte et à l'article 3 de la Convention ; ce dont elle a conclu que le préfet avait commis une erreur manifeste d'appréciation en ne faisant pas usage de la clause discrétionnaire de l'article 17, paragraphe 1, du règlement Dublin III pour que la France examine la demande d'asile de l'intéressé.

Le raisonnement a les apparences d'une logique imparable. Au regard du droit et des principes que nous vous avons rappelés, il nous paraît cependant vicié à la racine. La cour, en effet, a complètement laissé de côté la confiance mutuelle qui est à la base du règlement Dublin III et a, de ce fait, méconnu l'objet même de ce règlement : saisie d'une décision de transfert – c'est-à-dire d'une décision prise sans examen sur le fond de la demande d'asile ou de protection subsidiaire¹⁷ – elle a commencé par apprécier les risques pesant sur l'intéressé en cas d'éloignement vers son pays d'origine. En somme, elle a fait reposer tout son raisonnement sur un élément que l'administration n'avait pas examiné et n'avait pas à examiner.

De la sorte, plutôt que de se prononcer sur la question de savoir si les autorités suédoises offraient un traitement approprié des demandes d'asile – c'est-à-dire une procédure fiable, comprenant des garanties effectives –, et le cas échéant sur la question de savoir si l'intéressé risquait de subir, en Suède, des traitements inhumains ou dégradants, elle a purement et simplement substitué son appréciation à celle des autorités suédoises. Pour le dire simplement, elle a jugé que le requérant était éligible, à tout le moins, à la protection subsidiaire ; et, constatant que les autorités suédoises ne la lui avaient pas accordée, elle a estimé qu'il ne pouvait être transféré en Suède et que la France devait décider d'examiner elle-même la demande – pour y répondre favorablement.

Un tel raisonnement n'est pas anodin : en insérant dans le droit d'asile une forme de clause de l'État le plus favorable, il enfonce un coin important dans le principe d'examen unique de la demande d'asile et la confiance mutuelle sur laquelle il repose, puisqu'il subordonne le transfert d'un demandeur d'asile à un réexamen de sa demande d'asile. Ce qui inverse l'ordre des questions, en faisant dépendre la compétence de l'appréciation de fond (l'État responsable étant, *in fine*, celui qui accorde la meilleure protection) et permet en définitive aux demandeurs déboutés dans un État de faire réexaminer, à travers la seule contestation du transfert, leur demande par un autre État.

Or, nous vous l'avons dit, le contrôle qu'exigent les articles 4 de la Charte et 3 de la Convention ne va pas jusque-là : il n'interdit pas de faire confiance à l'examen sur le fond auquel l'État responsable procèdera ou a procédé dès lors que cet État possède un système d'asile accessible et fiable ; en d'autres termes, pourvu que la procédure d'asile offre des

¹⁷ L'article 3 de la CEDH, ou l'article 4 de la Charte, étant « inclus » dans les motifs d'attribution de la protection subsidiaire.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

garanties suffisantes, il n'a pas à porter sur son issue. Il en résulte que la décision de transfert doit, certes, se préoccuper des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés dans l'État responsable et de l'existence d'une procédure d'asile accessible, fiable et présentant les garanties nécessaires, mais qu'elle n'a pas, au-delà de cet examen, à s'intéresser au besoin de protection de l'intéressé au regard de son pays d'origine et à la question de savoir s'il est garanti que l'État responsable lui offrira cette protection. Ce second ensemble de questions n'appartient qu'aux autorités de l'État responsable et ne conditionne pas la détermination de cet État.

En jugeant au contraire qu'il appartenait au préfet, non pas seulement de s'assurer du caractère approprié du système d'asile suédois, mais encore d'apprécier les risques qu'encourrait le demandeur d'asile en cas d'éloignement vers l'Afghanistan et de vérifier ensuite qu'il ne risquait pas d'y être éloigné par la Suède, la cour a donc commis une erreur de droit.

Vous devrez, en conséquence annuler son arrêt.

Vous pourrez régler l'affaire au fond compte tenu de son ancienneté. Vous écarterez alors le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 5 du règlement Dublin III, qui n'exige pas, contrairement à ce qui est soutenu, que le résumé de l'entretien individuel comporte la mention des nom, prénom et qualité de l'agent qui l'a conduit. Et, faisant application des principes que nous vous avons rappelés, vous constaterez l'absence d'élément susceptible de vous conduire à estimer que le système d'asile suédois ne serait pas accessible, fiable ou ne présenterait pas de garanties suffisantes, ce qui vous suffira à écarter l'argumentation tirée des risques auxquels l'intéressé serait exposé en cas de retour dans son pays ; vous relèverez par ailleurs que M. A... ne fait, quant à lui, valoir aucun risque de subir en Suède des traitements contraires à l'article 3 en raison de sa situation personnelle.

Vous ne pourrez donc que rejeter son appel.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.