

Arrêt « C.K. » : transfert « Dublin » interdit en cas de risque de traitements inhumains et dégradants tenant à la situation particulière d'un demandeur d'asile

Emmanuelle Bribosia et Cecilia Rizcallah^(*)

- Le règlement « Dublin III » permet aux États membres dans lesquels une demande d'asile est introduite de transférer le demandeur vers l'État membre responsable du traitement de cette demande
- Dans son arrêt C.K.¹, la Cour de justice de l'Union européenne précise qu'un tel transfert ne peut être opéré que dans des conditions excluant que ce transfert entraîne un risque réel et avéré que l'intéressé subisse des traitements inhumains ou dégradants
- Selon la Cour, le transfert est ainsi prohibé lorsqu'il entraînerait un risque réel et avéré d'une détérioration significative et irréversible de la santé de l'intéressé

Introduction

La Cour de justice de l'Union européenne a rendu, le 16 février dernier, un arrêt important relatif à la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile dans le cadre du système « Dublin », fondé sur le principe de confiance mutuelle entre les États membres². Il clarifie les limites du système répartissant, entre les États membres, la responsabilité du traitement des demandes d'asile introduites sur le territoire de l'Union, lorsque le transfert d'un demandeur d'asile entraîne, pour celui-ci, un risque de traitements inhumains et dégradants.

1 Le système « Dublin » et le contexte de l'arrêt

Le système Dublin trouve son origine dans une Convention conclue en 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée sur le territoire des Communautés européennes. Cette Convention avait pour but de rationaliser le traitement des dossiers de demande de protection internationale en permettant la détermination, sur base de critères

objectifs, d'un seul État responsable du traitement de chaque demande introduite, visant à éviter le double phénomène de demandeurs d'asile « en orbite » renvoyés d'un État européen à l'autre sans garantie de voir leur demande examinée et d'« asylum shopping » de la part des demandeurs qui sélectionneraient l'État leur offrant la meilleure protection. En 2003, elle fut remplacée par un règlement³, « Dublin II », qui s'intégra plus largement dans la mise en place du « régime d'asile européen commun » (REAC) comprenant également plusieurs directives établissant une harmonisation minimale des conditions d'accueil des demandeurs d'asile⁴, des procédures d'asile⁵ et des motifs pour lesquels une protection doit être octroyée⁶. En 2013, entra en vigueur le règlement « Dublin III » opérant une refonte de « Dublin II » afin d'apporter les améliorations nécessaires à l'efficacité du système Dublin et à la protection octroyée aux demandeurs au titre dudit système⁷. Des négociations sont, par ailleurs, en cours pour une nouvelle refonte du système à la suite de la crise de l'accueil des réfugiés, autour, notamment, d'une proposition de la Commission d'un règlement « Dublin IV »⁸.

La Cour de justice a déjà dû se prononcer, à plusieurs reprises, sur l'application du système Dublin et ce, notamment, lorsque les transferts de migrants comportaient des risques de violation des leurs droits fondamentaux dans l'État dit « responsable »⁹. Elle a

(*) Les auteures sont respectivement professeur à l'Institut d'Études européennes et à la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, ainsi que directrice du Centre de droit européen (www.cde.ulb.be) et aspirante F.N.R.S. (Université libre de Bruxelles et Université Saint-Louis Bruxelles) (Belgique). Ce commentaire d'arrêt s'inscrit dans le cadre du projet PAI « The Global Challenge of Human Rights Integration : Toward a Users' Perspective » (2012-2017) financé par BELSPO. Elle bénéficie également du soutien de la Communauté française dans le cadre du projet ARC « Sous le signe du mérite et de la conformité culturelle. Les nouvelles politiques d'intégration des immigrés en Europe » (2012-2017). (1) C.J., 16 février 2017, C.K., aff. C-578/16 PPU, EU:C:2017:127. (2) C.J., 21 décembre 2011, N.S., aff. jointes C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865. (3) 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, J.O. L 50 du 25 février 2003, pp. 1-10. (4) 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 (refonte), J.O. L 180 du 29 juin 2013, pp. 96-116. (5) 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 (refonte), J.O. L 180 du 29 juin 2013, pp. 60-95. (6) Directive 2011/95/UE du Parlement européen 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 (refonte), J.O. L 337 du 20 décembre 2011, pp. 9-26. (7) Considérant 9, règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), J.O. L 180 du 29 juin 2013, pp. 31-59 (ci-après : le « règlement Dublin III »). (8) Proposition de la Commission de règlement du Parlement et du Conseil établissant une refonte de « Dublin III », 4 mai 2016. (9) Voy. pour un examen approfondi de cette jurisprudence, H. Labayle, « Droit d'asile et confiance mutuelle : regard critique sur la jurisprudence européenne », C.D.E., pp. 501-535.



Commentaires

ainsi ouvert une brèche dans la confiance mutuelle que doivent se témoigner les États membres en affirmant, dans son arrêt *N.S.*⁽¹⁰⁾, qu'un transfert serait prohibé dans l'hypothèse où il existerait des « défaillances systémiques » dans le système d'accueil des migrants ou dans les procédures d'asile de l'État responsable, impliquant des risques de traitements inhumains ou dégradants des demandeurs d'asile sur son territoire⁽¹¹⁾. Elle n'en a toutefois pas moins considéré, pour garantir l'effet utile du système, qu'il ne pourrait être conclu que « toute violation d'un droit fondamental par l'État membre responsable affecterait les obligations des autres États membres de respecter les dispositions du règlement n° 343/2003 » (Dublin II) et ce, précisément, en raison de l'ancrage du règlement dans le principe de « confiance mutuelle »⁽¹²⁾. Si la Cour de justice a certainement été influencée par l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* rendu quelques mois plus tôt par la Cour européenne des droits de l'homme⁽¹³⁾, elle a toutefois favorisé l'efficacité du système de répartition des demandeurs d'asile en soulignant l'exigence de défaillances systémiques du système d'asile de l'État responsable pour pouvoir remettre en cause la confiance qui doit, sauf circonstances exceptionnelles, régir les relations entre les États de l'Union européenne. L'écart entre les deux approches est apparu plus nettement encore à l'occasion de l'arrêt *Tarakhel c. Suisse* de la Cour européenne des droits de l'homme où cette dernière a expressément souligné qu'il appartient aux États, avant d'opérer un transfert Dublin, d'opérer un contrôle individualisé des risques concrets pour les demandeurs d'asile d'être soumis, dans le pays de destination, à des traitements inhumains et dégradants⁽¹⁴⁾.

La tension entre la protection des droits fondamentaux et l'efficacité d'un mécanisme européen sous-tendu par la confiance mutuelle que doivent se témoigner les États membres a également été rencontrée dans le cadre du système du mandat d'arrêt européen. Dans son arrêt *Aranyosi*⁽¹⁵⁾, la Cour de justice consacra ainsi également une exception à la confiance mutuelle dans le cadre de la coopération pénale en considérant que l'existence d'une part, de défaillances « systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes, soit encore certains centres de détention »⁽¹⁶⁾ et, d'autre part, de « motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée courra ce risque en raison des conditions de sa détention envisagées dans l'État membre d'émission », s'opposait à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen.

L'arrêt *C.K.* complète cette jurisprudence et précise de nouvelles limites à l'application du mécanisme Dublin tenant à la protection des droits fondamentaux. La question posée en substance par la Cour suprême slovène était de savoir si l'existence de risques de traitements inhumains et dégradants résultant de la situation particulière du demandeur d'asile et non de défaillances dans l'État responsable s'opposaient également à son transfert sur base du règlement Dublin III.

Madame C.K., ressortissante syrienne et son mari M.H.F., sont entrés par la Croatie sur le territoire de l'Union, avant de se rendre

en Slovénie, où Mme C.K. donna naissance à un enfant et où ils introduisirent une demande d'asile. Se basant sur le règlement Dublin III, les autorités slovènes ont refusé d'examiner leur demande d'asile constatant que la Croatie était responsable du traitement de celle-ci et qu'il n'y existait au demeurant pas de « défaillances systémiques » dans la procédure d'asile ni dans les conditions d'accueil des migrants.

C'est dans le cadre d'un recours formé contre cette décision que la Cour de justice eut à se prononcer, par le biais d'une question préjudicielle, sur la question de savoir si, malgré l'absence de telles « défaillances systémiques », la situation particulière de Mme C.K., présentant une affection grave d'ordre psychiatrique et étant accompagnée d'un enfant en bas âge, pouvait s'opposer à son transfert en Croatie.

S'appuyant sur la lettre de la jurisprudence *N.S.*, consolidée à l'article 3, § 2, du règlement Dublin III, l'avocat général Tanchev considéra que seule l'existence de défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, entraînant des risques de violation de l'article 4 de la Charte, pouvait s'opposer à un transfert vers l'État responsable⁽¹⁷⁾. Il lui semblait en effet contraire au principe de confiance mutuelle, sur lequel repose le régime européen commun d'asile, que le transfert d'un demandeur d'asile soit empêché en raison des « défaillances affectant la situation particulière de celui-ci »⁽¹⁸⁾.

2 Interdiction absolue des traitements inhumains et dégradants dans le cadre du système Dublin

La Cour de justice, soulignant que le règlement Dublin III devait être appliqué et interprété « dans le respect des droits fondamentaux garantis par la Charte »⁽¹⁹⁾ n'a pas suivi le raisonnement de son avocat général.

En effet, elle a considéré que le transfert d'un demandeur d'asile « ne peut être opéré que dans des conditions excluant que ce transfert entraîne un risque réel que l'intéressé subisse des traitements inhumains ou dégradants, au sens de l'article 4 de la Charte »⁽²⁰⁾ et ce « indépendamment de la qualité de l'accueil et des soins disponibles dans l'État membre responsable de l'examen de sa demande »⁽²¹⁾. Prenant appui sur l'arrêt *Aranyosi*, elle a souligné l'importance fondamentale et le caractère absolu en droit de l'Union de l'interdiction consacrée à l'article 4 de la Charte⁽²²⁾. Or, selon la Cour, la souffrance liée à une maladie physique ou mentale peut relever de cette interdiction si elle risque de se trouver exacerbée par une mesure tel un transfert vers un autre État membre⁽²³⁾. L'on relèvera que c'est notamment en se référant, sur base de l'article 52, § 3, de la Charte, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et, particulièrement, à

(10) Arrêt *N.S.*, précité. (11) Point 86 de l'arrêt commenté. (12) Point 81 de l'arrêt commenté. (13) C.E.D.H., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09 ; pour une analyse complète des tensions entre les jurisprudences de la C.J.U.E. et de la C.E.D.H., voy. E. Bribosia et A. Weyembergh, « Confiance mutuelle et droits fondamentaux : "Back to the future" », *C.D.E.*, 2016, pp. 469-522. (14) C.E.D.H., 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, req. n° 29217/12. (15) C.J., 5 avril 2016, *Aranyosi*, aff. jointes C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198. Voy. E. Bribosia et A. Weyembergh, « Arrêt "Aranyosi et Caldaru" : imposition de certaines limites à la confiance mutuelle dans la coopération judiciaire pénale », *J.D.E.*, pp. 225-228. (16) Points 89 et 92 de l'arrêt commenté. (17) Conclusions de l'avocat général Tanchev présentées le 9 février 2017 dans l'affaire commentée, EU:C:2017:127, point 56. (18) Points 51 et 56 de l'arrêt commenté. (19) Point 59 de l'arrêt commenté. (20) Point 63 de l'arrêt commenté. (21) Point 73 de l'arrêt commenté. (22) Point 59 de l'arrêt commenté. (23) Point 68 de l'arrêt commenté.

son récent arrêt *Paposhvili*⁽²⁴⁾, que la Cour de justice parvint à cette conclusion⁽²⁵⁾. Marquant une rupture avec le ton autonomiste de l'avis 2/13⁽²⁶⁾, cette mobilisation explicite de la jurisprudence strasbourgeoise, pour interpréter l'article 4 de la Charte donne par ailleurs tout son sens à son article 52, § 3, et à l'importance du dialogue entre les deux cours européennes.

En conséquence, l'État membre doit, avant de transférer un demandeur d'asile présentant une affection mentale ou physique prendre toutes les précautions pour éviter une violation de l'article 4 de la Charte en s'assurant, par exemple, que ce dernier soit accompagné, pendant le transport, du personnel médical adéquat et disposant de toutes les ressources nécessaires pour prévenir toute aggravation de sa santé⁽²⁷⁾. Si le risque de traitements inhumains et dégradants subsiste malgré ces précautions, le transfert doit être suspendu aussi longtemps qu'il existe⁽²⁸⁾. Cette obligation de suspension trouve au demeurant écho à l'article 29, § 1, du règlement Dublin III qui dispose que le transfert doit s'effectuer dès qu'il est « matériellement possible » et de l'article 9 du règlement d'application⁽²⁹⁾ de Dublin en vertu duquel un report du transfert peut avoir lieu en raison de circonstances matérielles telles que l'état de santé du demandeur. La Cour rappelle par ailleurs, que l'État membre où se trouve le demandeur d'asile a toujours la possibilité de décider de traiter lui-même la demande sur base de la clause dite « discrétionnaire » du règlement Dublin⁽³⁰⁾, mais qu'il n'y est nullement contraint, y compris lorsqu'elle est combinée à l'article 4 de la Charte. Cette insistance de la Cour sur la préservation du pouvoir discrétionnaire des autorités slovènes apparaît toutefois constituer un simple mirage quand on tient compte du fait qu'en tout état de cause, la responsabilité de prendre en charge l'intéressé sera transférée à cet État, en vertu de l'article 29, § 2, du règlement, dans l'hypothèse où l'état de santé du demandeur d'asile empêcherait son transfert durant plus de 6 mois.

Conclusion

Contrairement à une interprétation restrictive de la jurisprudence de la Cour de justice qui a parfois prévalu, l'existence de défaillances systémiques dans les conditions d'accueil et la procédure d'asile de l'État responsable n'est donc pas la seule circonstance dans laquelle un transfert Dublin serait prohibé. C'est aussi le cas lorsqu'un transfert entraîne des risques réels et avérés de traitements contraires à l'article 4 de la Charte du fait de la situation particulière du demandeur d'asile. Selon la Cour, cette approche

individualisée, comparable à celle imposée par la Cour européenne des droits de l'homme, « respecte pleinement » le principe de confiance mutuelle, dès lors qu'elle rend effective la présomption de respect des droits fondamentaux par les États membres sur laquelle ce principe repose⁽³¹⁾. Il est vrai que l'effectivité de la protection des droits de l'homme est une condition de la confiance mutuelle entre les États membres et il s'agissait, en l'espèce, pour la Slovénie de suspendre un transfert qui aurait aggravé l'état de santé du demandeur d'asile. Il reste, toutefois, permis de s'interroger sur la position qu'aurait adoptée la Cour dans l'hypothèse où le risque subi par le demandeur d'asile ne découlait pas du transfert lui-même, mais d'une défaillance non systémique du système d'accueil des migrants en Croatie. Le risque individuel encouru par un demandeur d'asile dans un autre État membre doit-il être systématiquement examiné avant un transfert, malgré le principe de confiance mutuelle ? Ce n'est pas ce que laissait entendre la Cour dans son avis 2/13 lorsqu'elle souligna que le principe de confiance mutuelle s'opposait, entre autres, à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où cette dernière impose aux États parties de vérifier systématiquement le respect des droits de l'homme lorsqu'ils coopèrent avec d'autres États⁽³²⁾. Nous pensons qu'il ressort des termes de l'arrêt commenté, lu à la lumière de l'arrêt *Aranyosi*, que la présomption du respect des droits fondamentaux par l'État responsable pourrait en tout cas être renversée si la preuve de l'existence de risques sérieux de violation de l'article 4 de la Charte dus à la situation particulière de l'intéressé était apportée. L'interdiction de traitements inhumains et dégradants est une interdiction absolue qui doit, dès lors, justifier une entorse au principe de confiance mutuelle entre États membres. En vertu d'un tel raisonnement, la confiance mutuelle continue à être présumée mais cette présomption peut être renversée, à charge de celui qui la remet en cause d'apporter la preuve du risque de violation. Reste, par contre, ouverte la question, plus controversée, de savoir si une telle exception pourrait être tirée de la violation d'autres droits fondamentaux non absolus, comme le droit à un recours effectif.

Quoi qu'il en soit, cet arrêt respecte l'importance de la protection des droits fondamentaux que doivent assurer les États membres face à l'existence de risques de traitements inhumains et dégradants, dont l'interdiction est intimement liée au principe de dignité humaine. Il complète ainsi le cadre, déjà partiellement tracé par la jurisprudence antérieure, précisant, au gré des cas qui lui sont soumis, ceux dans lesquels les transferts « Dublin » peuvent ou non s'opérer lorsqu'il existe des risques en termes de protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

(24) C.E.D.H., 13 décembre 2016, *Paposhvili c. Belgique*, req. n° 41738/10, points 174 et 175. (25) Point 68 de l'arrêt commenté. (26) C.J., 18 décembre 2014, avis 2/13, EU:C:2014:2454. (27) Point 80 de l'arrêt commenté. (28) Point 85 de l'arrêt commenté. (29) Règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement n° 343/2003, J.O. L 222 du 5 septembre 2003, pp. 3-23. (30) Article 17 du règlement Dublin III. (31) Point 95 de l'arrêt commenté. (32) Avis 2/13, précité, point 194.

