

Actualités Droits-Libertés du 22 juin 2013



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

DROIT D’ASILE (Règlement n° 343/2003) : Derniers éclairages sur la détermination de l’Etat membre responsable de l’examen d’une demande d’asile

par Marie-Laure Basilien-Gainche

A l’heure même où le règlement n° 343/2003 voyait sa refonte adoptée par le Conseil de l’Union européenne et le Parlement européen, la quatrième chambre de la Cour de Justice de l’Union a rendu deux arrêts précisant l’interprétation à donner des articles 3 § 2 et 6 § 2 de ce texte. Or, les positions prises par le juge de Luxembourg viennent éclairer non seulement l’ancienne version du règlement « Dublin II », mais encore la nouvelle mouture qui sera prochainement signée. Sont en effet affirmées d’une part que les considérations humanitaires ne constituent pas une condition d’exercice de la clause de souveraineté (article 3 § 2, affaire C-528/11), d’autre part que l’intérêt supérieur de l’enfant est une exigence primordiale à prendre en considération pour déterminer l’Etat responsable de l’examen de la demande d’asile (article 6 al. 2, affaire C-648/11).

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

En l’espace d’une semaine, la quatrième chambre de la Cour de Justice de l’Union Européenne a été amenée, saisie qu’elle était de questions préjudicielles au titre de l’article 267 TFUE, à **donner à deux reprises son interprétation du règlement « Dublin II »**, autrement dit du [règlement 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.

Plus précisément, la Cour de Luxembourg est venue préciser le sens à donner, d’une part, à l’article 3 § 2 du texte dans un arrêt du 30 mai 2013 sur une affaire [Zuheyr Frayeh Halaf contre Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet](#) (C-528/11), d’autre part, à l’article 6 al. 2 du même texte dans un arrêt du 6 juin 2013 sur une affaire [MA, BT, & DA contre Secretary of State for the Home Department](#) (C-648/11). Dans les deux affaires, les questions préjudicielles qui ont été posées au juge de l’Union européenne concernent des situations dans lesquelles il est possible de se départir de la règle énoncée à l’article 5 § 2 du règlement « Dublin II », selon laquelle « *La détermination de l’État membre responsable en application des critères se fait sur la base de la situation qui existait au moment où le demandeur d’asile a présenté sa demande pour la première fois auprès d’un État membre* ».

Dans le premier cas, est en cause une situation dans laquelle le ressortissant d’Etat tiers ayant déposé sa première demande d’asile en Grèce en a déposé une seconde dans un autre Etat membre – en l’espèce la Bulgarie –. Or ce dernier s’inquiète de savoir si le règlement « Dublin II » lui permet de ne pas transférer le demandeur vers la Grèce et d’examiner lui-même la demande alors qu’aucune raison humanitaire ne peut être relevée. Dans le second cas, est considéré le cas de ressortissants d’Etats tiers, mineurs non accompagnés, qui ont introduit une demande d’asile dans un premier Etat membre, puis dans un second Etat membre – en l’espèce la Royaume-Uni –, dont la *Civil Division* de la *Court of Appeal* (England & Wales) s’interroge sur le fait que ce dernier Etat membre puisse être responsable de l’examen de leur demande d’asile alors que ces mineurs n’y ont pas de membres de leur famille.

Or, le jour même où le dernier de ces deux arrêts a été rendu, **le Conseil a adopté en première lecture, dans une position [15605/12](#), la refonte du règlement « Dublin II ». Et le Parlement européen, qui avait voté la proposition de la Commission (2008/0243/COD) en première lecture le 7 mai 2009, s'est rallié à la position prise par le Conseil lors sa deuxième lecture le 10 juin 2013 en commission LIBE et le 12 juin suivant en séance plénière ([A7-0216/2013](#)).**

Au regard des modifications ainsi apportées au règlement « Dublin II », les arrêts rendus par la Cour les 30 mai et 6 juin, loin de paraître dépassés avant même que d'avoir été commentés, viennent porter une lumière révélatrice sur les révisions adoptées en matière de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Et ce, tant en ce qui concerne la portée accordée aux considérations à caractère humanitaire (article 3 § 2, affaire C-528/11 – 1°), qu'en ce qui concerne la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 6 al. 2, affaire C-648/11 – 2°).

1°/- La portée des considérations à caractère humanitaire (Article 3 § 2, affaire C-528/11)

La première affaire (C-528/11) concerne Zuheyr Frayeh Halaf, un ressortissant irakien qui a déposé le 1^{er} juin 2010 une demande d'asile en Bulgarie. L'Agence nationale pour les réfugiés auprès du Conseil des ministres (*Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*), ayant découvert grâce à la consultation du système Eurodac que Zuheyr Frayeh Halaf avait déposé une première demande d'asile en Grèce le 6 août 2008, a décidé de refuser d'ouvrir une procédure d'octroi du statut de réfugié le concernant et d'autoriser son transfert vers la Grèce. L'intéressé a alors introduit un recours se prévalant du fait que le Haut-Commissariat pour les Réfugiés avait lancé un appel aux gouvernements européens à cesser de renvoyer les demandeurs d'asile en Grèce (voir [la position de l'UNHCR sur le retour des demandeurs d'asile en Grèce en vertu du « règlement Dublin » du 15 avril 2008](#)).

La juridiction saisie a donc décidé de surseoir à statuer et de poser à la CJUE des questions préjudicielles, questions qu'elle a persisté à vouloir poser en dépit de la transmission par le greffe de la Cour de **l'arrêt [N. S. du 21 décembre 2011 dans les affaires jointes C-411/10 et C-493/10](#)** (v. [ADL du 29 décembre 2011](#)). Pour le juge bulgare, les éclaircissements exposés par la Cour de Luxembourg dans cet arrêt majeur ne sont pas suffisants pour permettre de résoudre le litige au principal à traiter. Certes, est comprise par la juridiction de renvoi **le caractère réfragable de la présomption selon laquelle l'Etat membre normalement compétent pour connaître de la demande d'asile respecte les droits fondamentaux du demandeur d'asile**. Certes, est entendue en conséquence **la possibilité pour l'Etat d'appliquer l'article 3 § 2 du règlement « Dublin II », en vertu duquel est fait exception à l'article 3 § 1 du texte**, selon lequel « *chaque Etat 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 ce règlement* ».

Mais il demeure une interrogation à laquelle le juge bulgare ne trouve pas de réponse : est-il possible d'appliquer cet article 3 § 2 du règlement n° 343/2003 alors qu'aucune considération humanitaire, telle qu'énoncée à l'article 15 du règlement, ne peut être invoquée ? En d'autres termes, le juge bulgare pose à la CJUE la **question de savoir si la clause de souveraineté de l'article 3 § 2 et la clause humanitaire de l'article 15 peuvent jouer séparément au bénéfice du demandeur d'asile ou non**. La réponse de la Cour est sur ce point des plus claires : « *Il ressort ainsi clairement du libellé même de l'article 3, paragraphe 2, du règlement que l'exercice de cette faculté [pour un Etat d'examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un ressortissant d'un pays tiers, et qui ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans ce règlement] n'est soumis à aucune condition particulière* » (point 36). « *Au regard de l'étendue du pouvoir d'appréciation ainsi conféré à chaque Etat membre* » (point 38), il est permis à un Etat membre « *d'examiner une demande d'asile même s'il n'existe aucune circonstance qui rende applicable la clause humanitaire figurant à l'article 15 du règlement* » (point 39). Or, cette insistance de la Cour sur l'ampleur de la marge d'appréciation que laisse aux Etats la **clause de souveraineté de l'article 3 § 2** renvoie sans nul doute à l'intensité avec laquelle cette même Cour a affirmé l'obligation pour les Etats membres de faire jouer la **clause humanitaire de l'article 15 en de certaines circonstances** (CJUE, Grande Chambre, 6 novembre

Or, la révision du règlement « Dublin II » qui vient d'être adoptée et qui est en passe d'être signée rapproche clause de souveraineté et clause humanitaire en les regroupant dans un même article 17 intitulé « *clauses discrétionnaires* ». **Le paragraphe 1 de l'article 17 reprend peu ou prou la lettre du futur ex article 3 § 1 du règlement « Dublin II » ; le paragraphe 2 du même article 17 fait écho au futur ex article 15 du texte**, en reconnaissant la possibilité de relever des considérations humanitaires non seulement à l'Etat membre dans lequel la demande d'asile est déposée, mais également à l'Etat membre normalement compétent pour examiner la demande : « *L'État membre dans lequel une demande de protection internationale est présentée et qui procède à la détermination de l'État membre responsable, ou l'État membre responsable, peut à tout moment, avant qu'une première décision soit prise sur le fond, demander à un autre État membre de prendre un demandeur en charge pour rapprocher tout parent pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels, même si cet autre État membre n'est pas responsable au titre des critères définis aux articles 8 à 11 et 16* ».

Par conséquent, se pose la **question de savoir si la déconnexion établie entre la clause de souveraineté et la clause humanitaire par la CJUE au fil de ses arrêts sera ou non prise en compte par les Etats dans l'application du règlement « Dublin II » révisé**. Car ils pourraient bien être tentés de regarder l'exercice de la clause de souveraineté comme conditionnée à l'existence de considérations humanitaires, au motif que la marge d'appréciation qui leur est offerte dans l'application du règlement est énoncée dans un même article. Reste que, afin de mettre en évidence le découplage à respecter entre l'usage de la souveraineté et la considération de l'humanité (qui permettent plus de souplesses que les critères de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile), le juge de Luxembourg ne manquerait pas de noter le pluriel adopté pour l'intitulé de l'article 17, et de souligner la formulation adoptée pour chacun des deux paragraphes de l'article 17. C'est précisément ce procédé qu'il a employé dans son arrêt du 6 juin 2013 dans l'affaire C-648/11.

2°/- La considération de l'intérêt supérieur de l'enfant (Article 6 al. 2, affaire C-648/11)

Le deuxième arrêt, que la quatrième chambre de la CJUE a rendu le 6 juin 2013 en interprétation du règlement « Dublin II », concerne trois mineurs étrangers non accompagnés : MA et BT, deux ressortissantes érythréennes, ainsi que DA, un ressortissant irakien, qui ont sollicité l'asile au Royaume Uni dès leur arrivée sur le territoire britannique, alors qu'ils avaient déposé une première demande dans un autre Etat membre, à savoir en Italie pour les deux premières et aux Pays Bas pour le troisième. Le Secretary of State a estimé que MA et BT devaient être renvoyées en Italie, et que DT à la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) que les intéressés ont saisi pour obtenir l'annulation des décisions de transfert, elle a considéré que les recours formés devaient être rejetés : selon elle, un mineur non accompagné qui demande l'asile et dont aucun membre de la famille ne se trouve légalement sur le territoire de l'un des États membres est susceptible d'être renvoyé vers l'État membre dans lequel il a présenté pour la première fois une demande en ce sens, en application de l'article 6 al. 2 du règlement n° 343/2003.

Saisie en appel, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) a décidé de surseoir à statuer parce que l'interprétation à donner de l'article 6 al. 2 ne lui a pas semblé aussi simple que la juridiction de première instance l'avait laissé entendre. En effet, l'article 6 du règlement n° 343/2003 dispose dans un premier alinéa que « *Si le demandeur d'asile est un mineur non accompagné, l'État membre responsable de l'examen de la demande est celui dans lequel un membre de sa famille se trouve légalement, pour autant que ce soit dans l'intérêt du mineur* », et dans un second alinéa que « *En l'absence d'un membre de la famille, l'État membre responsable de l'examen de la demande est celui dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile* ». Pour la juridiction de renvoi, la question se pose de **savoir quel est l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée par un mineur non accompagné entre l'Etat dans lequel le mineur a déposé une première demande d'asile, et l'Etat dans lequel le mineur se trouve après avoir déposé une deuxième demande**

quand bien même aucun membre de sa famille ne s'y trouve légalement.

La Cour de Luxembourg de rappeler d'emblée que, pour interpréter une disposition du droit de l'Union, il convient de « *tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie* » (point 50 de l'arrêt qui fait référence aux arrêts du 29 janvier 2009, *Petrosian*, C-19/08, Rec. p. I-495, point 34, et du 23 décembre 2009, *Detiček*, C-403/09 PPU, Rec. p. I-12193, point 33). Et la Cour de s'employer à appliquer ses propres conseils pour discerner l'interprétation à donner de l'article 6 al. 2 du règlement « Dublin II » afin de mettre en évidence que **l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile d'un mineur non accompagné est l'Etat dans lequel se trouve le mineur après y avoir déposé une demande, peu importe qu'il ait déposé précédemment une autre demande dans un autre Etat membre.**

Le juge de l'Union s'attache d'abord à étudier la lettre du texte. Il remarque alors que l'alinéa 2 de l'article 6 du règlement n° 343/2003 désigne comme responsable de l'examen de la demande d'asile l'Etat « *dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile* ». Insistant sur la différence manifeste de formulation qui existe avec l'article 5 § 2 – qui regarde comme responsable non l'Etat dans lequel le demandeur d'asile a présenté sa demande pour la première fois – et avec l'article 13 – qui se réfère au premier État membre auprès duquel la demande a été présentée (point 51) –, la CJUE en déduit que « *l'expression "l'État membre [...] dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile" ne saurait être comprise comme indiquant "le premier État membre dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile"* » (point 53).

Le juge de l'Union s'attarde ensuite sur l'objectif poursuivi par le texte. Il insiste sur le fait que la disposition en cause a pour finalité de garantir qu'une attention particulière soit accordée aux **mineurs non accompagnés** (point 54). En effet, parce qu'ils forment « **catégorie de personnes particulièrement vulnérables** », « *il importe de ne pas prolonger plus que strictement nécessaire la procédure de détermination de l'État membre responsable, ce qui implique que, en principe, ils ne soient pas transférés vers un autre État membre* » (point 55 ; v. également points 60 et 61). Et la Cour de considérer un tel objectif comme imposé par la nécessité affirmée à l'article 15 du règlement de respecter les droits fondamentaux qui sont énoncés par la Charte (point 56), notamment de respecter **l'exigence de prendre en compte de manière primordiale l'intérêt supérieur de l'enfant** qui est posée à l'article 24 de ladite Charte (point 57).

Le Conseil et le Parlement européen semblent bien avoir été conscients d'une telle exigence. D'une part, **l'article 6 du texte de refonte du règlement « Dublin II »** énoncent les garanties qui doivent être instaurées en faveur des mineurs en précisant d'emblée que « *L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale pour les États membres dans toutes les procédures prévues par le présent règlement* » (§ 1). D'autre part, **l'article 8 dudit texte** prend en compte cette exigence dans la définition de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile d'un mineur non accompagné. En particulier, le paragraphe 4 de l'article 8 prévoit qu'« *en l'absence de membres de la famille, de frères ou sœurs ou de proches visés aux paragraphes 1 et 2, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a introduit sa demande de protection internationale, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur* », s'accordant ainsi à la position adoptée par la Cour dans l'arrêt *MA, BT & DT*. Soucieux qu'ils étaient de voir le texte révisant le règlement n° 343/2003 correspondre la jurisprudence de la CJUE, Conseil et Parlement ont invité « *la Commission à examiner, sans préjudice de son droit d'initiative, la possibilité d'une révision de l'article 8, paragraphe 4, de la refonte du règlement Dublin lorsque la Cour de justice aura rendu son arrêt dans l'affaire C-648/11 [...] en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant* ».

*
* *

Si la refonte du règlement « Dublin II » semble ainsi promouvoir une meilleure protection des droits des mineurs non accompagnés, il n'en demeure pas moins qu'elle n'emporte pas suffisamment d'avancées en matière de garantie des droits des ressortissants d'États tiers en général, et des plus vulnérables en particulier. En effet, **parce qu'il est le produit de longues négociations au sein du**

trilogue, le texte finalement adopté déçoit : si le droit au recours contre les décisions de transfert est affirmé, il n'est pas assorti d'un effet suspensif qui est nécessaire pour en garantir l'effectivité ; si l'aide juridictionnelle est prévue, il est possible aux États de conditionner son octroi aux probabilités de voir la requête réussir ; si la rétention ne peut avoir lieu du seul fait du dépôt d'une demande d'asile, il est cependant permis aux États d'y recourir en vue d'assurer l'exécution d'une mesure de transfert. A n'en pas douter, la CJUE sera appelée à se prononcer sur le règlement « Dublin II bis » tant les dispositions adoptées semblent insuffisantes à garantir le respect par les États membres des droits fondamentaux qui sont énoncés par la Charte et qui sont applicables aux ressortissants d'États tiers.

CJUE, quatrième chambre, 30 mai 2013, [Zuheyr Frayeh Halaf contre Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet](#), affaire C-528/11.

CJUE, quatrième chambre, 6 juin 2013, [MA, BT, & DA contre Secretary of State for the Home Department](#), affaire C-648/11.

Pour citer ce document :

Marie-Laure Basilien-Gainche, « [Derniers éclairages sur la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 22 juin 2013.

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de [la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\)](#) – [Contact](#)