

## EDITORIAL

### Le Conseil du contentieux des étrangers face au règlement Dublin

*Luc Leboeuf  
Emmanuelle Néraudau  
Pascal Vanwelde  
Tristan Wibault<sup>1</sup>*

Nul ne l'ignore, l'Union européenne est aujourd'hui confrontée à une arrivée particulièrement significative de demandeurs d'asile, en raison de la multiplication et de l'enlisement de nombreux conflits au Moyen-Orient et ailleurs<sup>2</sup>. Bien que ces demandeurs d'asile ne représentent qu'une portion relativement limitée du nombre total de réfugiés de par le monde, leur arrivée présente des réels défis<sup>3</sup>. Elle marque, aussi, les opinions publiques.

Au-delà des difficultés qu'elle peut poser, l'arrivée de nombreux demandeurs d'asile présente l'opportunité de s'interroger sur le futur du système européen commun d'asile dont les défaillances, déjà nombreuses ces dernières années, s'en trouvent accentuées. Elle rend indispensable une réflexion sur la réponse que l'Union européenne peut apporter, dans le respect de ses valeurs et du droit international, à ceux qui fuient au péril de leur vie.

Ce numéro spécial de la *Revue du droit des étrangers* entend apporter sa modeste contribution à ces réflexions. Il a pour objectif d'exposer l'attitude jurisprudentielle du Conseil du contentieux des étrangers face au règlement Dublin, pièce maîtresse du système européen commun d'asile qui détermine l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile. Il espère participer à mettre en lumière les difficultés que pose l'application concrète en Belgique du règlement Dublin, trop souvent source de violations des droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

S'il est un juge national qui, le premier, s'est vu confronté à l'impératif d'assurer le respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'application du règlement Dublin, c'est le Conseil du contentieux des étrangers. Ce dernier s'est trouvé au cœur du séisme provoqué par l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* du 21 janvier 2011<sup>4</sup>. Par cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné pour la première fois un Etat membre de l'Union européenne, la Belgique, pour le transfert d'un demandeur d'asile vers la Grèce en application du règlement

---

<sup>1</sup> Les auteurs sont respectivement Chercheur post-doctoral à l'Université catholique de Louvain et Avocat, Chargée d'enseignement à l'Université de Nantes et Avocate, Avocat, Avocat.

<sup>2</sup> En 2015, le chiffre symbolique du million d'introduction de demandes d'asile a été atteint (EASO, *Newsletter November-December 2015* (accessible sur [www.easo.europa.eu](http://www.easo.europa.eu) ; dernière consultation le 13 janvier 2016).

<sup>3</sup> Pour l'année 2014, le Haut commissariat des Nations-unies pour les réfugiés a totalisé 60 millions de réfugiés de par le monde, dont la majorité demeure dans les pays en voie de développement (UNHCR, « Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase », *News Stories*, 18 juin 2015).

<sup>4</sup> Cour eur. D.H., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30969/09 ; J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, « Le droit d'asile dans l'Union européenne contrôlé par la Cour européenne des droits de l'homme : A propos de l'arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce », *J.T.*, 2011, p. 353 ; F. MAIANI et E. NERAUDAU, « L'arrêt M.S.S./Grèce et Belgique de la Cour EDH du 21 janvier 2011. De la détermination de l'État responsable selon Dublin à la responsabilité des États membres en matière de protection des droits fondamentaux », *cette revue*, 2011, p. 7.

Dublin, alors que les conditions d'accueil en Grèce n'étaient pas conformes à l'article 3 C.E.D.H. Un recours en suspension d'extrême urgence avait été introduit, sans succès, auprès du Conseil du contentieux des étrangers. L'arrêt *M.S.S.* démontre que la présomption de sûreté attachée aux Etats membres de l'Union européenne est une présomption simple, que les demandeurs d'asile doivent bénéficier de la possibilité effective de renverser. Il s'agit d'un tournant décisif. Les autorités nationales doivent, avant tout transfert Dublin, évaluer le risque d'atteinte à l'article 3 C.E.D.H.

Le Conseil du contentieux des étrangers a réagi par ses arrêts d'assemblée générale du 17 février 2011<sup>5</sup>. Plutôt qu'un changement du droit, ces arrêts annoncent un changement de mentalité jurisprudentielle. Le Conseil du contentieux des étrangers n'a, en effet, jamais prétendu que le règlement Dublin pouvait être appliqué en violation des droits fondamentaux<sup>6</sup>. Toutefois, la charge de la preuve imposée aux demandeurs d'asile pour démontrer que leur transfert vers l'Etat responsable de l'examen de leur demande d'asile contrarie leurs droits fondamentaux, était excessivement élevée. En pratique, la vaste majorité d'entre eux n'étaient pas parvenus à obtenir l'annulation de leur transfert vers la Grèce, où l'accueil des demandeurs d'asile était systématiquement défaillant<sup>7</sup>. Les arrêts d'assemblée générale du 17 février 2011 ont le mérite d'affirmer clairement qu'un demandeur d'asile doit pouvoir invoquer les mauvaises conditions d'accueil dans un Etat membre, pour s'opposer à son transfert vers celui-ci en application du règlement Dublin.

A la fin de l'année 2011, dans l'arrêt *N.S.*, la Cour de Justice de l'Union européenne s'est également prononcée sur la conformité avec le droit de l'Union européenne du transfert, en application du règlement Dublin, d'un demandeur d'asile vers la Grèce. Elle a jugé que la Charte des droits fondamentaux s'oppose au renvoi d'un demandeur d'asile vers un Etat dont le système d'asile souffre de « défaillances systémiques »<sup>8</sup>. De même, dans son avis 2/13 par lequel elle rejette l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de justice a admis que la confiance mutuelle que doivent s'accorder les Etats membres en ce qui concerne le respect, par chacun, des droits fondamentaux, n'est pas absolue. Elle souffre des exceptions « dans des circonstances exceptionnelles »<sup>9</sup>.

En janvier 2014, une refonte du règlement Dublin, « Dublin III », est entrée en vigueur. Elle intègre les enseignements de l'arrêt *N.S.* en prévoyant explicitement qu'un demandeur d'asile ne peut pas être transféré vers un Etat membre qui souffre de défaillances systémiques<sup>10</sup>. Elle instaure également diverses garanties procédurales destinées à conférer au demandeur d'asile la possibilité effective de renverser la présomption de sûreté attachée aux Etats membres de

---

<sup>5</sup> C.C.E. (assemblée générale), 17 février 2011, arrêts nos 56.201 à 56.205 et 56.207 à 56.208.

<sup>6</sup> C.C.E. (assemblée générale), 26 mars 2010, n° 40.964.

<sup>7</sup> En ce sens : T. WIBAULT, « Transferts des candidats d'asile en Grèce. Le courage de dire le droit », *cette revue*, 2010, p. 48.

<sup>8</sup> C.J.U.E., *N. S.*, aff. C-411/10 et C-493/10, *EU:C:2011:865*, §§78 à 80.

<sup>9</sup> C.J.U.E., 18 décembre 2014, avis 2/13 sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *EU:C:2014:2454*, §191. Pour une étude du droit européen de l'asile à la lumière de la notion de « confiance mutuelle », voy. L. LEBOEUF, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, thèse présentée à l'Université catholique de Louvain le 3 décembre 2015, à paraître chez Anthémis en 2016.

<sup>10</sup> Art. 3, §2, du 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, *J.O.*, n° L 180, 29 juin 2013, p. 31, dit « règlement Dublin III ».

l'Union européenne, comme le droit à l'information, à un entretien individuel ou encore à un recours effectif<sup>11</sup>.

L'arrêt du Conseil du contentieux des étrangers n° 154.481 du 14 octobre 2015, publié dans ce numéro spécial, offre une illustration récente de cette approche focalisée sur la recherche de défaillances systémiques. Dans cet arrêt, le Conseil suspend une décision de renvoi d'un demandeur d'asile vers l'Italie, au motif que les conséquences de « l'afflux massif de réfugiés en Italie ces derniers mois » sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile en ce pays n'ont pas été examinées<sup>12</sup>.

Pour autant, ainsi que cela a été démontré par une vaste étude menée entre 2011 et 2014 par Emmanuelle Néraudau sous la direction de Sylvie Saroléa, les arrêts d'assemblée générale du Conseil du contentieux des étrangers du 17 février 2011, la refonte du règlement Dublin et la jurisprudence subséquente du Conseil du contentieux des étrangers n'apportent pas de réponses satisfaisantes à diverses autres problématiques de fond<sup>13</sup>. Demeurent, ainsi, les difficultés liées à l'ineffectivité du recours en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers<sup>14</sup>, au respect de certaines garanties procédurales ou encore à la prise en considération de la violation de droits fondamentaux autres que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, comme le droit à la vie privée et familiale<sup>15</sup>.

Fin 2014, l'arrêt *Tarakhel c. Suisse* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme réaffirme l'importance du respect entier de la Convention européenne des droits de l'homme dans le cadre de l'application du règlement Dublin<sup>16</sup>. Il rappelle que l'article 3 C.E.D.H. ne protège pas seulement le demandeur d'asile contre le renvoi vers un Etat dont le système d'asile souffre de « défaillances systémiques », qui concernent tout demandeur d'asile, comme la Grèce. L'article 3 C.E.D.H. interdit également le renvoi vers un Etat dont le

---

<sup>11</sup> Art. 3 et s. du règlement Dublin III.

<sup>12</sup> *Infra* p. XXX. Voy. aussi l'arrêt n° 155.027 du 22 octobre 2014, *infra* p. XXX. Notez que le Conseil estime aujourd'hui, en ligne avec la jurisprudence actuelle de la Cour européenne des droits de l'homme, que le système d'asile italien ne souffre pas de défaillances systémiques (voy. par ex. l'arrêt n° 154.116 du 8 octobre 2015, *infra* p. XXX).

<sup>13</sup> E. NERAUDAU sous la dir. de S. SAROLEA, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge: le règlement Dublin*, UCL, EDEM, Louvain-la-Neuve, décembre 2014 (en accès libre sur [www.uclouvain.be/edem](http://www.uclouvain.be/edem) ; dernière consultation le 13 janvier 2016).

<sup>14</sup> Cette ineffectivité du recours en annulation a d'ailleurs conduit à une nouvelle condamnation de la Belgique pour violation du droit à un recours effectif, dans le cadre d'une procédure Dublin, à l'occasion de l'arrêt *V.M. de la Cour européenne des droits de l'homme* (Cour eur. D.H., 7 juillet 2015, *V.M. et autres c. Belgique*, req. n° 60125/11). Par ce même arrêt, la Cour condamne la Belgique pour violation de l'article 3 C.E.D.H., au motif qu'elle n'a pas accueilli les requérants dans des conditions adéquates. Cette affaire est pendante devant la Grande chambre de la Cour, où elle a été renvoyée à la requête de l'Etat belge.

<sup>15</sup> Divers arrêts du Conseil du contentieux des étrangers, qui s'interrogent sur le respect du droit à la vie familiale (C.C.E., arrêt n° 123.160 du 28 avril 2014, *infra* p. XXX) et C.C.E., arrêt n° 152.649 du 16 septembre 2015, *infra* p. XXX) et l'intérêt supérieur de l'enfant (C.C.E., arrêt n° 118.653 du 10 février 2014, *infra* p. XXX), sont publiés dans cette édition spéciale.

<sup>16</sup> Cour eur. D.H., 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, req. n° 29217/12. En l'espèce, la Cour a déduit de la vulnérabilité particulière des requérants, une famille de demandeurs d'asile avec enfants mineurs, qu'ils ne peuvent pas être renvoyés vers l'Italie en application du règlement Dublin, sans l'obtention au préalable de garanties spécifiques (J.-Y. CARLIER et L. LEBOEUF, « Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2015, p. 113, n° 14 ; C. COSTELLO et M. MOUZOURAKIS, « Reflections on reading Tarakhel : Is 'How Bad is Bad Enough' Good Enough ? », *A&MR*, 2014, p. 404).

système d'asile souffre de certaines défaillances, en l'espèce l'Italie, sans un examen adapté à la vulnérabilité spécifique au demandeur d'asile concerné et sans garantie de prise en charge de cette vulnérabilité spécifique.

Ce développement jurisprudentiel a influencé la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers en 2015. Ainsi, dans l'arrêt n° 155.275 du 26 octobre 2015 publié dans ce numéro spécial, le Conseil juge que « dès lors que l'on se trouve en présence d'un demandeur particulièrement vulnérable dont le transfert est projeté vers un pays dont le système d'accueil des demandeurs d'asile ne présente pas, en tant que tel, de défaillances systémiques, mais dont certaines failles dans la prise en charge des demandeurs d'asile et dans l'accès à la procédure d'asile ont néanmoins été constatées, il appartenait à la partie défenderesse de faire preuve de prudence et de s'entourer de garanties individuelles quant à la prise en charge de l'intéressé avant de prendre sa décision »<sup>17</sup>. D'autres arrêts publiés par ce numéro spécial illustrent les facteurs de vulnérabilité particulière retenus par le Conseil du contentieux des étrangers, comme l'état de santé physique et/ou mentale du demandeur d'asile<sup>18</sup> ou encore sa situation personnelle et/ou familiale<sup>19</sup>.

Les questions autour du respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile ne doivent cependant pas conduire à ignorer les mauvaises applications du règlement Dublin. Il est vrai que, par l'arrêt *Abdullahi*, la Cour de justice semble avoir sensiblement limité les possibilités pour le demandeur d'asile de contester la mauvaise application des critères de détermination de l'Etat responsable de l'examen de sa demande, lorsque ce dernier a accepté sa responsabilité<sup>20</sup>. La Cour de justice a jugé que l'acceptation par un Etat, en l'occurrence la Hongrie, de sa responsabilité d'examiner la demande d'asile introduite dans un autre Etat, en l'occurrence l'Autriche, ne peut pas être contestée par le demandeur d'asile au motif que les critères de détermination du règlement Dublin ont fait l'objet d'une application erronée. Peu importe que le règlement Dublin désigne un Etat autre que celui qui a accepté d'examiner la demande d'asile. Il repose sur une logique interétatique, qu'un demandeur d'asile ne peut contester qu'en invoquant un droit subjectif.

Toutefois, dans sa jurisprudence, le Conseil du contentieux des étrangers contrôle parfois la bonne application des critères de détermination du règlement Dublin, à l'aune de l'obligation de motivation. À diverses occasions, comme dans les arrêts n° 156.127 du 5 novembre 2015 et n° 156.337 du 11 novembre 2015 publiés dans ce numéro spécial<sup>21</sup>, le Conseil vérifie si la décision de transfert tient compte des indices selon lesquels le demandeur aurait quitté le

---

<sup>17</sup> *Infra* p. XXX.

<sup>18</sup> Arrêts nos 153.878 du 5 octobre 2015 *infra* p. XXX, n° 154.069 du 7 octobre 2015 *infra* p. XXX, 153.922 du 5 octobre 2015 *infra* p. XXX, 154.479 du 14 octobre 2015 *infra* p. XXX, 155.882 du 30 octobre 2015, *infra* p. XXX et 156.490 du 16 novembre 2015 *infra* p. XXX ; *a contrario* sur l'absence de vulnérabilité spécifique, voy. l'arrêt n° 155.891 du 2 novembre 2015.

<sup>19</sup> Arrêt n° 155.275 du 26 octobre 2015 concernant une femme enceinte et accompagnée d'un jeune enfant *infra* p. XXX, arrêt n° 158.621 du 15 décembre 2015 concernant un demandeur d'asile homosexuel *infra* p. XXX.

<sup>20</sup> C.J.U.E., 10 décembre 2013, *Abdullahi*, aff. C-394/12, *EU:C:2013:813*. Notez qu'une question préjudicielle pendante, dans les affaires *Ghezelbash* (C-63/15) et *Karim* (C-155/15), questionne la compatibilité de la solution retenue par l'arrêt *Abdullahi*, relatif au règlement Dublin II, avec le droit à un recours effectif tel que consacré par le règlement Dublin III. Sur ce point, voy. E. NERAUDAU, « L'étendue du contrôle du juge national sur la décision de transfert Dublin II réduite comme peau de chagrin ? », *Newsletter EDEM*, janvier 2014.

<sup>21</sup> *Infra* p. XXX et p. XXX.

territoire de l'Union européenne depuis son entrée précédente à l'aide d'un visa aujourd'hui périmé, ou depuis l'introduction de sa demande d'asile précédente<sup>22</sup>. Le Conseil du contentieux des étrangers contrôle également le respect du délai de six mois à compter de l'acceptation par un Etat de sa responsabilité d'examiner la demande d'asile, dans lequel le règlement Dublin impose de procéder au transfert<sup>23</sup>. Par exemple, dans l'arrêt n° 156.599 du 18 novembre 2015, publié dans ce numéro spécial, le Conseil déclare un recours en annulation irrecevable après avoir constaté l'écoulement du délai de six mois<sup>24</sup>.

Plus fondamentalement, la multiplication des obstacles à l'application du règlement Dublin, pleinement justifiée par les impératifs de respect des droits fondamentaux, pose la question de sa viabilité. L'Union européenne peut-elle encore, aujourd'hui et demain, concevoir un système européen commun d'asile sans réfléchir à un mécanisme qui répartit équitablement les efforts en termes d'accueil des demandeurs d'asile ?

Longtemps taboue, cette question est aujourd'hui ouvertement posée par les institutions européennes. Par deux décisions, adoptées dans l'urgence, le Conseil a prévu la relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile au bénéfice exclusif de l'Italie et de la Grèce, dont les systèmes d'asile se trouvent en première ligne, sur deux ans<sup>25</sup>. La Commission européenne tente quant à elle de pérenniser ce mécanisme. Par sa proposition COM(2015) 450 final du 9 septembre 2015, elle invite à ouvrir un nouveau chapitre de réforme du règlement Dublin, afin d'instaurer un mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile applicable en temps de crise<sup>26</sup>. Ce mécanisme, exploré par l'article de Tristan Wibault qui figure dans cette édition spéciale<sup>27</sup>, a pour objectif de permettre d'alléger le système d'asile des Etats membres lorsque ces derniers sont soumis à un afflux plus important de demandeurs d'asile. Il n'entend pas modifier la logique du règlement Dublin, mais y apporter un correctif en cas de crise<sup>28</sup>.

Les avantages de ce correctif ne devraient pas être sous-estimés. Les leçons du passé, en particulier de l'échec de la directive protection temporaire, semblent avoir été tirées. La directive protection temporaire instaure un mécanisme de répartition équitable des demandeurs d'asile, en cas d'afflux massif<sup>29</sup>. Elle n'a jamais été mise en œuvre, sans doute

---

<sup>22</sup> Art. 12, §4, et 19, §2, du règlement Dublin III.

<sup>23</sup> Art. 29 du règlement Dublin III.

<sup>24</sup> Arrêt n° 156.599 du 18 novembre 2015, *infra* p. XXX.

<sup>25</sup> Décision 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *J.O.*, n° L 239, 15 septembre 2015, p. 145 ; Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *J.O.*, n° L 248, 24 septembre 2015, p. 80.

<sup>26</sup> Proposition COM(2015) 450 final du 9 septembre 2015 de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement 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.

<sup>27</sup> *Infra* p. XXX.

<sup>28</sup> Sur cette critique, voy. L. TSOURDI et P. DE BRUYCKER, « Relocalisation: une réponse adéquate face à la crise de l'asile ? », *Newsletter EDEM*, septembre 2015 (accessible sur [www.uclouvain.be/edem](http://www.uclouvain.be/edem) ; dernière consultation le 18 janvier 2016).

<sup>29</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *J.O.*, n° L 212, 7 août 2001, p. 12.

notamment parce qu'elle laisse au Conseil le soin de statuer, à la majorité qualifiée, sur la nécessité de l'enclencher, d'une part, et qu'elle ne consacre aucun critère permettant de procéder à la répartition équitable des demandeurs d'asile, d'autre part. Si la proposition COM(2015) 450 final est adoptée, la Commission aura la compétence d'enclencher la relocalisation des demandeurs d'asile, selon une clé de répartition pré-définie.

Cette énième réforme du règlement Dublin suffira-t-elle à assurer la stabilité du système européen commun d'asile, dans le plein respect des droits fondamentaux des demandeurs d'asile ? Le rapporteur spécial des Nations-unies pour les droits des migrants, François Crépeau, en appelle quant à lui à une réforme approfondie, qui prenne acte de « l'échec systémique du mécanisme de Dublin »<sup>30</sup>. Il est effectivement temps, aujourd'hui, que l'Union européenne mette en place un mécanisme de répartition équitable des demandeurs d'asile entre ses Etats membres, qui garantisse un accueil conforme au droit. A défaut, gageons que la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers mûrira de nombreuses controverses.

---

<sup>30</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, *Tableur sur la mobilité au cours d'une génération: suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants*, doc. A/HRC/29/36, 8 mai 2015, §§109 et s.