



## Une équation difficile

**Renvois Dublin, non-refoulement et standards européens d'asile**



Institut de hautes études en administration publique  
Swiss Graduate School of Public Administration  
Institut universitaire autonome

**L'Université pour le service public**



# Plan de la présentation

---

- Contentieux de 1<sup>e</sup> génération: la sécurité des «renvois Dublin» et les standards internationaux de protection
  - Formalisme ou empirisme dans l'application du Règlement Dublin (RD)?
  - Le rejet de plus en plus étendu de l'approche formelle
  - Vers une clarification définitive?
- Contentieux de 2<sup>e</sup> génération: la sécurité des «renvois Dublin» et les standards européens de protection
  - Le problème: quels rapports de système?
  - Présomptions de sécurité fondées sur les obligations européennes?
  - Exigibilité du respect des standards européens dans l'Etat responsable?
- Remarques conclusives et perspectives



# Formalisme c Empirisme (G. Noll)

---

- La «sécurité» des renvois Dublin: deux approches
  - Approche «formelle»
    - «The *formal* approach [...] relies on the fact that all Member States are bound by the [Geneva Convention] and by the [ECHR]»
    - «Proponents of the formal approach affirm the legality of [Dublin transfers] regardless of factual differences amongst Member States in offering protection» → présomption **absolue** de sécurité
  - Approche «empirique»
    - «[P]roponents [of the *empirical* approach] ask whether a specific asylum seeker would actually be treated in accordance with international law by the responsible Member State»
- L'approche formelle est tentante pour les administrations (efficacité, simplicité des renvois Dublin) ...
- ... mais intenable sous l'angle du principe de *non-refoulement*



## Formalisme c Empirisme (2)

---

- Les obligations communes aux Etats membres (cons. 2 RD) justifient au plus une présomption **réfragable** de sécurité
  - CoEDH: '[L'Etat de renvoi] doit veiller à ne pas exposer le requérant à un traitement contraire à l'article 3 CEDH par sa décision de l'expulser [et] ne peut pas s'appuyer d'office sur la Convention de Dublin' (*T.I.*)
  - Dans le même sens: HCR ds le contexte de la Convention de Genève
- Reconnaissance de plus en plus large en Europe
  - Evolutions jurisprudentielles en BE, RFA, FR, IT, ...
  - TAF: 'Lorsqu'elles [effectuent un renvoi Dublin] les autorités suisses peuvent [...] partir de la présomption que les règles impératives imposées par les conventions précitées [...] seront respectées. Il incombe au requérant lui-même d'apporter les éléments de nature à renverser cette présomption' (E-1269/2009, 11.2)
- Si des 'éléments' suffisants sont rapportés, application **obligatoire** de la clause de souveraineté (art. 3(2) RD)



# Vers une clarification définitive?

---

- La Grande Chambre de la CoEDH saisie de la question
  - Contentieux «Dublin»: plus de 500 suspensions accordées contre transferts en 2009/2010; plus de 700 affaires pendantes en juin 2010
  - Nécessité impérieuse d'un *leading case*: **M.S.S. c. Belgique et Grèce**
- La Cour de justice saisie de la question (**aff. C-411/10, N.S.**)
  - Q3: «[L]’obligation de respecter les droits fondamentaux de l’Union européenne s’oppose-t-elle à l’application d’une présomption irréfragable selon laquelle l’Etat responsable respectera i) les droits fondamentaux que le droit de l’Union confère au demandeur; et/ou ii) les normes minimales résultant des directives [européennes sur l’asile]?»
- Nuance: les «droits fondamentaux de l’UE» (→ Charte)
- Mais que viennent faire les standards UE en l’affaire?



# Dublin et les standards UE

---

- Argument connu de **politique législative**
  - «Die Dublin-Zuständigkeitsregelung kann aus **konzeptioneller und politischer** Sicht nur funktionieren, wenn das Verfahren in allen Dublin-Staaten möglichst einheitlich ist» (Bolz 2005)
- Quelle pertinence en tant qu'argument **juridique**?
  - Pertinence des standards européens pour évaluer la «sécurité» de l'Etat responsable?
- A première vue: aucune
  - Le «test de sécurité» est centré sur le respect des Conventions
- Et pourtant ...
  - Les standards européens concrétisent à bien des égards les standards internationaux (ex: notion de «persécution»)
  - Pour Etats UE: «interprétations minimales» contraignantes
  - Par ailleurs: Dublin et harmonisation = composantes du RAEC



# Présomptions de sécurité «UE»

---

- Facilitation des transferts vers pays liés par les standards EU
  - Les Directives posent des standards «*human-rights-relevant*» (logement, accès aux soins, procédure d’asile ...)
  - On présume que leurs dispositions seront observées (CoEDH, *K.R.S.*)
- Argument déjà repris fréquemment, y compris en Suisse
  - TAF E-8077/2008 (risque de refoulement en chaine allégué): «[La Pologne] est signataire [des Conventions pertinentes et] en tant qu’Etat membre de [l’UE], [elle] applique la Directive 2004/83»
  - TAF D-2550/2010 (accueil de mineurs non-accompagnés): «[E]n tant que membre de l’[UE], l’Italie est tenue de respecter la directive 2003/9 [...]. [E]lle doit ainsi [...] garantir notamment le logement, la nourriture et l’habillement, mais aussi les soins médicaux et psychologiques et l’accès au système éducatif»
- La question décisive est, bien évidemment, si les standards sont **respectés** en pratique



# Sécurité et «eurocompatibilité» (1)

---

- (Certains) standards UE sont une interprétation minimale des standards internationaux liant l'Etat **de renvoi**
  - Leur non-respect dans l'Etat responsable entraîne nécessairement, aux yeux de l'Etat de renvoi, le non-respect des standards internationaux
- Une thèse qui se justifie pleinement
- Une thèse qui se fait jour dans la jurisprudence allemande
  - VG Düsseldorf (6.11.2008): Un transfert Dublin peut être suspendu en cas de «feststellbare Verletzung von Kernanforderungen des [...] europäischen Rechts, die mit einer Gefährdung des Betroffenen insbesondere in seinem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit [...] einhergeht»



# Sécurité et «eurocompatibilité» (1)

---

- Autre lecture possible, toujours fournie par les VG allemands
  - Le système de Dublin est indissociablement lié à l'harmonisation du droit d'aile (composantes du même système: RAEC)
  - VG Frankfurt a.M. (8.7.2009): le système de Dublin vise donc à assurer l'accès à une «mit den [EU-]Richtlinien konformen [Asyl-]Verfahren»
  - Dans cette optique, le non-respect des standards européens dans l'Etat responsable est, **en soi**, une cause suffisante pour annuler un transfert
- Une thèse hardie en l'état actuel du droit de l'UE ...
  - *Quid* du fait que des Etats non liés aux directives ont été associés au système de Dublin?
- ... qui pourrait se justifier pleinement à l'avenir
  - Proposition Dublin III: lien plus étroit entre Dublin et les directives
  - CJUE: appelée à statuer prochainement sur la question



# Remarques conclusives

---

- Tendence à abandonner la position du «formalisme», injustifiée en droit international mais jadis majoritaire
  - Confirmations attendues: CoEDH (M.S.S.), CJUE (N.S.)
  - Le prochain front: contentieux de 3<sup>e</sup> génération sur le standard et les moyens de preuve d'un manque de «sécurité» dans l'Etat responsable
- Approfondissement des liens entre Dublin et standards UE
  - Claire tendance à déduire des présomptions de sécurité des normes UE
  - Arrêts exigeant le respect des normes UE dans l'Etat responsable
  - Possible consolidation: Dublin III, CJUE (N.S.)
- Et la Suisse? Premiers aveux officiels:
  - FF 2010 4106: «il convient d'éviter, par principe, de s'écarter inutilement des normes minimales définies par l'UE. En effet, le bon fonctionnement du système Dublin [...] [suppose] l'adoption de normes assez semblables [...] dans le domaine de la procédure d'asile»