



**Dans les circonstances exceptionnelles de la crise des réfugiés, l'avocat général Sharpston considère que l'État membre dans lequel une demande de protection internationale a été introduite en premier est responsable de l'examen de cette demande**

*Les termes « franchissement irrégulier » figurant dans le règlement Dublin III ne couvrent pas la situation dans laquelle un État membre situé à la frontière extérieure de l'Union autorise, suite à l'afflux massif de personnes sur son territoire, des ressortissants de pays non UE à entrer et à transiter par son territoire afin de rejoindre d'autres États membres*

En 2015, plus d'un million de personnes – réfugiés, personnes déplacées et autres migrants – se sont mis en route pour se rendre dans l'Union européenne. Nombre de ces personnes ont demandé la protection internationale. Il s'agit du plus grand mouvement de masse de personnes à travers l'Europe depuis la Seconde Guerre mondiale et cette circonstance exceptionnelle forme le contexte des deux affaires en cause en l'espèce.

Les deux affaires se rapportent à la route migratoire des Balkans occidentaux. Cette route implique un périple par voie maritime et/ou terrestre des pays du Moyen-Orient vers la Turquie, en direction de l'ouest vers la Grèce et ensuite dans les Balkans occidentaux (ancienne république yougoslave de Macédoine, Serbie, Croatie, Hongrie et Slovénie).

Affaire C-490/16 A.S.

M. A.S., un ressortissant syrien, a voyagé de Syrie vers la Slovénie par la route des Balkans occidentaux. À son arrivée au point de passage désigné de la frontière entre la Serbie et la Croatie, M. A.S. a été autorisé à entrer en Croatie, les autorités croates ayant ensuite organisé son transport jusqu'à la frontière nationale slovène.

En février 2016, M. A.S. a introduit une demande de protection internationale auprès des autorités slovènes. Selon le règlement Dublin III<sup>1</sup>, lorsqu'il est établi qu'un demandeur de protection internationale a « franchi irrégulièrement » la frontière pour entrer dans un État membre à partir d'un État non UE, cet État membre est responsable de l'examen de la demande. Les autorités slovènes ont considéré que M. A.S. était entré irrégulièrement en Croatie au sens du règlement si bien que la Croatie était responsable de l'examen de la demande de M. A.S. La Croatie a accepté de reprendre en charge M. A.S et les autorités slovènes ont informé M. A.S. de cette décision.

M. A.S. a contesté la décision des autorités slovènes au motif que les critères de détermination de l'État membre responsable auraient été mal appliqués : en effet, le comportement des autorités croates (lesquelles l'ont autorisé à franchir la frontière extérieure) doit être interprété comme signifiant qu'il est entré en Croatie de manière régulière. Le Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Cour suprême de la Slovénie) demande à la Cour de justice des précisions sur la manière dont les termes d'« entrée irrégulière/illégale » doivent être appliqués dans ce contexte.

<sup>1</sup> 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 (JO 2013, L 180, p. 31).

## Affaire C-646/16 Jafari

M<sup>mes</sup> Khadija et Zainab Jafari ainsi que leurs enfants sont ressortissants afghans. Ces familles ont fui l'Afghanistan en 2015 pour se rendre en Autriche en empruntant la route des Balkans occidentaux. Elles sont initialement entrées sur le territoire de l'UE par la Grèce où elles sont restées trois jours avant de quitter le territoire de l'UE et d'y entrer de nouveau par la Croatie. En arrivant en Autriche, les familles Jafari ont introduit une demande de protection internationale.

Les autorités autrichiennes ont considéré que la Croatie était responsable de l'examen de cette demande. Elles ont estimé que la première entrée des familles dans l'UE par la Grèce avait été irrégulière puisque, en tant que ressortissants afghans, les membres de ces familles devaient être en possession de visas. Toutefois, dans la mesure où la Grèce connaissait des défaillances systémiques dans sa procédure d'asile, la Croatie (traversée en route pour l'Autriche) devait, conformément au règlement Dublin III, être considérée comme l'État membre responsable.

Les sœurs Jafari ont contesté cette conclusion. Elles soutiennent que leur entrée était autorisée pour des motifs humanitaires conformément au code frontières Schengen<sup>2</sup> et n'était donc pas « irrégulière ». Elles estiment donc que l'Autriche est l'État membre responsable de l'examen de leur demande.

Le Verwaltungsgerichtshof Wien (Cour administrative suprême de Vienne, Autriche) demande à la Cour des précisions quant au point de savoir si le concept de « franchissement irrégulier » de la frontière doit être interprété de manière indépendante ou en référence à d'autres actes de l'Union relatifs aux ressortissants de pays non UE qui franchissent la frontière extérieure de l'UE (comme notamment le code frontières Schengen).

Les questions déferées à la Cour de justice dans les deux affaires visent à savoir : (i) si le règlement Dublin III doit être interprété en combinaison avec d'autres actes de l'UE : (ii) si la coopération et la logistique offertes par les États de transit de l'UE équivalent à des visas au sens de ce règlement ; (iii) comment interpréter l'expression « franchissement irrégulier de la frontière » ; (iv) si les ressortissants de pays non UE qui ont été autorisés à entrer dans l'espace Schengen durant la crise humanitaire relèvent des exceptions aux règles normales du code frontières Schengen et (v) ce qui constitue une « entrée sous exception de visa » au sens du règlement Dublin III.

Dans ses conclusions de ce jour, l'avocat général Eleanor Sharpston rappelle le contexte matériel exceptionnel dans lequel ces affaires ont été déferées et note qu'il est demandé à la Cour de fournir une solution juridique pour répondre aux circonstances matérielles sans précédent de la crise des réfugiés.

Premièrement, l'avocat général considère que **le règlement Dublin III devrait être interprété en référence aux termes, au contexte et aux objectifs de ce seul règlement**, plutôt qu'en combinaison avec d'autres actes de l'UE (comme notamment le code frontières Schengen et la directive retour<sup>3</sup>). En parvenant à cette conclusion, l'avocat général note que le règlement Dublin III fait partie intégrante du régime d'asile européen commun et a ainsi un objectif différent de ceux d'autres actes tels que le code frontières Schengen et la directive retour. En outre, le fait que ces trois actes n'ont pas de base juridique commune indique que leur contexte et leurs objectifs ne sont pas entièrement les mêmes.

Deuxièmement, l'avocat général estime que dans les circonstances totalement exceptionnelles de l'afflux massif de ressortissants de pays non UE, le fait que **certains États membres autorisent les personnes concernées à franchir la frontière extérieure de l'UE puis à transiter vers**

---

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2006 L 105, p. 1).

<sup>3</sup> Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO 2008 L 348, p. 98).

**d'autres États membres afin d'introduire une demande de protection internationale n'équivaut pas à la délivrance d'un « visa »** L'avocat général souligne à cet égard que les règles régissant la délivrance de visas impliquent le respect d'un certain nombre de formalités dont aucune n'a été respectée dans ces affaires.

Troisièmement, l'avocat général conclut que les **termes de « franchissement irrégulier » dans le règlement Dublin III ne couvrent pas la situation dans laquelle**, suite à l'afflux massif de ressortissants de pays non UE demandant la protection internationale dans l'Union européenne, **un État membre situé à la frontière extérieure de l'UE autorise de tels ressortissants à franchir la frontière extérieure de l'Union européenne et à transiter par la suite par d'autres États membres** afin d'introduire une demande de protection internationale dans un État membre déterminé.

L'avocat général rappelle que l'objectif sous-tendant l'article 13, paragraphe 1, du règlement (disposition qui affirme que l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale est celui dans lequel un ressortissant de pays non UE est entré de manière irrégulière) est d'assurer que les États membres soient vigilants en garantissant l'intégrité de la frontière extérieure de l'UE. Toutefois, le règlement ne vise pas, selon l'avocat général, à assurer une répartition durable de la responsabilité pour les demandeurs de protection internationale à travers l'Union européenne en réponse à un afflux exceptionnel de personnes (contexte sous-tendant les deux affaires en cause en l'espèce).

Dans ces circonstances, **bien que ne pouvant pas être considérée comme étant « régulière », l'entrée de M. A.S. et des familles Jafari sur le territoire de l'UE ne peut pas non plus, selon l'avocat général, être qualifiée d'« irrégulière » au sens du règlement. Il en va d'autant plus ainsi que les États membres de transit ont non seulement toléré les franchissements de masse de la frontière extérieure de l'UE, mais ont aussi activement facilité tant l'entrée sur leurs territoires que le transit par leurs territoires.** De l'avis de l'avocat général, **le règlement n'a tout simplement pas été conçu pour couvrir des circonstances aussi exceptionnelles** et les termes « franchissement irrégulier » ne couvrent donc pas les circonstances entourant les affaires en cause.

Quatrièmement, l'avocat général estime que, **dans les circonstances exceptionnelles des affaires en cause, les États membres situés à la frontière extérieure de l'UE auraient pu appliquer la dérogation prévue par le code frontières Schengen selon laquelle ils peuvent autoriser les ressortissants de pays non UE à franchir la frontière extérieure pour des motifs humanitaires** ou en raison d'obligations internationales. L'avocat général ne considère pas qu'il soit nécessaire que les États membres concernés effectuent une évaluation individuelle pour chaque personne concernée puisque cette exigence n'est pas un préalable à l'invocabilité de la dérogation.

Enfin, **l'avocat général rejette l'idée selon laquelle, dans les circonstances de l'affaire, l'autorisation accordée aux ressortissants de pays non UE pour entrer sur le territoire des États membres constitue une « entrée sous exception de visa » au sens du règlement Dublin III.** L'avocat général considère que, en dehors des exceptions expressément prévues dans le droit de l'Union, il n'existe pas d'autres circonstances dans lesquelles un ressortissant d'un pays non UE peut être exempté de l'obligation d'être en possession d'un visa. De plus, les États membres ne peuvent pas unilatéralement cesser d'appliquer, pour des motifs supplémentaires, l'obligation générale selon laquelle certains ressortissants de pays non UE doivent être en possession d'un visa pour entrer dans l'Union européenne, tout particulièrement dans des circonstances où l'État membre en question n'a pas procédé à une évaluation individuelle.

Étant parvenu à ces conclusions, l'avocat général examine l'application du règlement aux deux affaires en cause. L'avocat général rappelle l'afflux sans précédent de personnes dans les Balkans occidentaux<sup>4</sup> et le fait qu'aucun critère sur mesure n'a été introduit dans le règlement Dublin III pour couvrir cette situation. De l'avis de l'avocat général, **si les États membres frontaliers**

---

<sup>4</sup> Un total de 685 068 personnes sont entrées en Croatie entre le 16 septembre 2015 et le 5 mars 2016.

**comme la Croatie devaient être considérés comme responsables de l'accueil et du traitement d'un nombre exceptionnellement élevé de demandeurs d'asile, il existerait un risque réel qu'ils soient tout simplement dans l'incapacité de faire face à la situation.** Cela pourrait par conséquent placer ces États membres dans une situation dans laquelle ils seraient incapables de respecter les obligations qui leur incombent au titre du droit de l'Union et du droit international.

En conséquence, vu l'objectif du règlement qui consiste à répartir clairement la responsabilité entre les États membres pour l'examen des demandes de protection internationale et compte tenu du fait que l'État membre dans lequel les demandes ont été introduites n'a jamais volontairement assumé la responsabilité du traitement de ces demandes, **ces dernières devraient être examinées par le premier État membre dans lequel elles ont été introduites, ainsi que le prévoit l'article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin III.**

L'avocat général conclut que **la Slovénie est l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale de M. A.S.** et que **l'Autriche est l'État membre responsable de l'examen des demandes des familles Jafari.**

---

**RAPPEL:** Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

**RAPPEL:** Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

---

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.*

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse: Gilles Despeux ☎ (+352) 4303 3205