

Affaire C-392/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

15 juin 2022

Juridiction de renvoi :

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

15 juin 2022

Partie demanderesse :

X

Partie défenderesse :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[OMISSIS]

Sommaire

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Décision

RECHTBANK DEN HAAG (le tribunal de La Haye), (Pays-Bas) [ci-après la « juridiction de céans » ou le « tribunal »]

Zittingsplaats's-Hertogenbosch (siégeant à Bois le duc)

Droit administratif

[OMISSIS]

Décision de la chambre collégiale en cause de

[demandeur],

né le [date de naissance] 1992 en Arabie saoudite, de nationalité syrienne,
demandeur,

[OMISSIS]

et

le staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, défendeur

[OMISSIS]

Demande à la Cour de justice de l'Union européenne de répondre aux questions préjudicielles dans une procédure accélérée (PPA)

I Compte tenu de ses considérants 3, 32 et 39 et lu conjointement avec les articles 1^{er}, 4, 18, 19 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ¹, le règlement de Dublin ² doit-il être interprété et appliqué en ce sens que le principe de confiance mutuelle entre les États est indivisible en sorte que des violations graves et systématiques du droit de l'Union, commises avant le transfert par l'État membre éventuellement responsable à l'encontre de ressortissants de pays tiers qui ne font pas (encore) l'objet d'une décision de retour au titre de ce même règlement, font absolument obstacle à un transfert dans cet État membre ?

II Si la question précédente appelle une réponse négative, l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin, lu conjointement avec les articles 1^{er}, 4, 18, 19 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit-il être interprété en ce sens que, si l'État membre éventuellement responsable enfreint gravement et structurellement le droit de l'Union, l'État membre procédant au transfert au titre du règlement de Dublin ne peut pas se fonder tout simplement sur le principe de confiance mutuelle entre les États, mais doit dissiper tout doute ou doit établir à suffisance que le demandeur ne se retrouvera pas, après le transfert, dans une situation qui heurte l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ?

III Quels sont les moyens de preuve que le demandeur peut apporter à l'appui de ses arguments tendant à démontrer que l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin fait obstacle à son transfert et quel niveau de preuve faut-il requérir à cet égard ? Compte tenu des références que le règlement de Dublin fait à l'acquis de l'Union dans ses considérants, l'État membre procédant au transfert a-t-il une obligation de coopération et/ou de vérification ou, en cas de violations graves et

¹ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne 2012/C 326/02.

² Règlement (UE) n° 604/2013 (L 180, p. 31).

structurelles de droits fondamentaux à l'égard de ressortissants de pays tiers, faut-il obtenir de l'État membre responsable des garanties individuelles du respect des droits fondamentaux du demandeur après le transfert ? La réponse à cette question est-elle différente si le demandeur se trouve dans l'impossibilité d'étayer ses déclarations concordantes et précises par des documents, tandis que, compte tenu de la nature de ces déclarations, cela ne peut pas lui être demandé ?

IV La réponse aux questions précédentes du point III sera-t-elle différente si le demandeur établit à suffisance que la saisine des autorités et/ou l'exercice de recours ne seront pas possibles et/ou efficaces dans l'État membre responsable ?

Demande adressée à la Cour de justice d'examiner les questions préjudicielles et d'y répondre dans le cadre d'une procédure accélérée au titre de l'article 105 du règlement de procédure de la Cour de justice (PPA)

Dans la présente procédure, une demande de mesures provisoires a été accordée. Cela veut dire que le transfert du demandeur à la Pologne a été interdit par la juridiction de renvoi jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue et que la régularité de la décision de transfert soit appréciée sur le fond. Le demandeur n'est donc pas menacé de transfert avant que la juridiction de renvoi ait statué dans le litige au principal sur son recours. Le tribunal sollicite néanmoins la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») de traiter malgré tout les questions dans une procédure accélérée (PPA) conformément à l'article 105 du règlement de procédure de la Cour de justice pour les raisons suivantes.

En tant que juge de l'Union, il appartient au tribunal de garantir le respect et l'effectivité des droits fondamentaux de chacun et, comme dans la présente procédure, d'apprécier si le ressortissant d'un pays tiers risque de se retrouver, du fait d'un transfert au titre du règlement de Dublin, dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte.

Le tribunal est amené de manière croissante à devoir apprécier la régularité d'un transfert projeté dans des États membres qui, à ce qu'il paraît, systématiquement et au mépris des obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union et de conventions internationales de respecter les droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers, repoussent les ressortissants de pays tiers hors du territoire de l'Union, les éloignent, les placent illégalement en rétention après leur arrivée sur le territoire, ou ne les traitent pas, d'une autre manière, dans l'esprit des principes du régime d'asile européen commun (RAEC). Dans toutes ces procédures, le tribunal est amené à s'interroger dans ce contexte sur la teneur et la portée du principe de confiance mutuelle entre les États.

Compte tenu des nombreuses procédures Dublin pendantes devant les juridictions nationales et compte tenu du fait que des organismes et institutions faisant autorité ont signalé de manière circonstanciée et étayée, pour plusieurs États membres, des

pratiques de « pushbacks » * à grande échelle aux frontières extérieures de l'Union et la rétention sans fondement légal de ressortissants de pays tiers ou leur non-admission effective dans la procédure d'asile et dans des structures d'accueil, la réponse que la Cour donnera aux questions intéressera vraisemblablement toutes ces procédures. Le tribunal pose les questions préjudicielles à la Cour dans cette affaire précisément parce que la Pologne a, au moyen d'une législation récente, donné une base légale aux « pushbacks », s'efforçant ainsi de leur conférer un caractère licite.

Il est impossible pour le tribunal de suspendre toutes les procédures Dublin dans lesquelles se pose cette question juridique jusqu'à ce que la Cour statue et réponde aux questions. Dans le même temps, le tribunal ne peut pas renoncer à poser des questions préjudicielles s'il estime que des précisions dans l'interprétation du droit de l'Union sont nécessaires pour pouvoir se prononcer dans le litige au principal.

Le tribunal a pris connaissance (de l'article 23 bis) du statut de la Cour de justice, (de l'article 105) du règlement de procédure de la Cour de justice et des recommandations aux juridictions nationales concernant les procédures préjudicielles et considère que, compte tenu de la nature de l'affaire, un examen dans des délais brefs est nécessaire et que les doutes éventuels sur des questions fondamentales du droit de l'Union [doivent être] résolus dans un délai très court.

Résumé

Dans l'affaire au principal, le tribunal doit apprécier la légalité d'une décision de transfert vers la Pologne.

La pierre angulaire du [RAEC] est le principe de confiance mutuelle entre les États. L'application du règlement de Dublin a donc pour point de départ la confiance mutuelle entre les États. Cette confiance mutuelle entre les États repose notamment sur la prémisse que, non seulement tous les États membres souscrivent à la Convention sur les réfugiés, à la CEDH et à la Charte des droits fondamentaux, mais aussi qu'ils garantissent effectivement et pleinement, dans la pratique, les droits fondamentaux qui y sont prévus et que les obligations juridiques que les États membres ont contractées à cet égard s'appliquent à tous moments et à l'égard de chacun.

Il est évident que ces obligations qui incombent aux États membres s'opposent absolument à ce que les États membres de l'Union commettent eux-mêmes des violations des droits fondamentaux.

Le demandeur au principal a déclaré qu'il avait fait l'objet à trois reprises d'une procédure dite de « pushback » de la part des autorités polonaises avant de

* Ndt : dans l'original, le terme anglais « pushback » est utilisé. Nous comprenons que ce terme renvoie à des pratiques de renvois. Dans la présente traduction, nous faisons néanmoins le choix de conserver le terme original anglais « pushback ».

pouvoir introduire une demande de protection internationale. Il a également déclaré qu'il avait dû passer une semaine en rétention afin de pouvoir déposer sa demande de protection internationale. Compte tenu de ses propres expériences et des informations générales sur la Pologne, le demandeur au principal n'a aucune confiance dans le fait que les autorités polonaises respecteront sa dignité humaine et ses droits fondamentaux après un éventuel transfert.

La question se pose de savoir sur quoi repose la confiance mutuelle entre les États dans le cas où des États membres se rendent en pratique coupables de violations graves et systématiques des droits de l'homme, nient ces pratiques et ne subissent aucune conséquence en raison de ces pratiques.

La situation aux frontières extérieures de l'Union soulève des questions juridiques quant au respect des droits fondamentaux que l'Union entend garantir et, plus particulièrement, quant à la manière dont ce respect s'articule avec le principe de confiance mutuelle entre les États.

Le tribunal constate qu'il ressort d'informations objectives, fiables, précises et dûment actualisées que plusieurs États membres s'engagent déjà depuis longtemps et systématiquement dans des opérations de « pushbacks », dans la construction de frontières physiques et dans la conclusion d'« accords » avec des pays tiers afin que les ressortissants de pays tiers ne soient pas en mesure de présenter une demande de protection en ne les admettant pas dans l'Union ou en les éloignant (individuellement ou collectivement) du territoire de l'Union sans examiner le risque de refoulement sur une base individuelle. En outre, en ce qui concerne plusieurs États membres, dont la Pologne, il est vrai que les recommandations et décisions concrètes de la Commission européenne et/ou des juridictions européennes ne sont pas toujours suivies et mises en œuvre immédiatement. Par ailleurs, en ce qui concerne la Pologne, il convient de relever qu'une législation nationale dotant les « pushbacks » d'une base juridique a récemment été adoptée.

Il appartient maintenant à la juridiction de céans de se prononcer, dans l'affaire au principal, sur la question de savoir si et comment les violations des droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers par les « pushbacks » polonais et la rétention illégale affectent le principe de confiance mutuelle entre les États membres.

La Cour a déjà été saisie à deux reprises par la juridiction de céans de la question de savoir si le principe de confiance mutuelle entre les États membres peut être pleinement invoqué lors de la mise en œuvre du règlement de Dublin lorsque l'État membre chargé d'examiner la demande de protection internationale se rend coupable de « pushbacks » et de rétention illégale de ressortissants de pays tiers en raison de leur entrée illégale³. Le tribunal a retiré la demande de décision préjudicielle dans les deux procédures, car dans ces deux procédures, les décisions

³ Décision du 4 octobre 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10735, et décision du 18 mars 2022, ECLI: NL: RBDHA: 2022:2305.

qui étaient soumises à son examen ont été retirées par l'autorité décisionnelle après la saisine de la Cour. Le président de la Cour a depuis lors radié les deux renvois ⁴.

Dans sa lettre du 19 novembre 2021, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déclaré ce qui suit à la suite de sa visite en Pologne :

« Enfin, la Commissaire souligne que la Pologne ne devrait pas faire face seule à la situation actuelle. Il s'agit d'un problème européen qui requiert une réponse focalisée sur les droits de l'homme et fondée sur la solidarité ainsi que sur les valeurs et normes européennes » [traduction libre].

C'est précisément pour cette raison que le tribunal se tourne maintenant pour la troisième fois vers la Cour pour que celle-ci réponde à ses questions préjudicielles sur la portée et la signification du principe de confiance légitime entre les États membres.

Le tribunal estime qu'une clarification par la Cour est nécessaire pour statuer dans l'affaire au principal et considère également que la clarification par la Cour de la relation entre – en résumé – les « pushbacks », la rétention systématique des ressortissants de pays tiers, le Régime d'asile européen commun (RAEC) et les fondements de l'Union revêt une importance significative et transnationale.

Procédure

Le demandeur a demandé une protection internationale aux Pays-Bas le 22 novembre 2021. Par décision du 20 avril 2022, le défendeur n'a pas pris en considération la demande de protection internationale du requérant, car il considère que la Pologne en est responsable.

Le demandeur a exercé un recours contre cette décision en sollicitant dans le même temps des mesures provisoires du juge des référés.

La chambre à juge unique du tribunal a examiné le recours et la demande de mesures provisoires ensemble lors d'une audience le 27 mai 2022. [OMISSIS]

Le 3 juin 2022, le tribunal a informé les parties qu'il s'adresserait à la Cour dans la présente procédure pour lui demander de répondre à des questions préjudicielles. Dans ces conditions, le tribunal a attribué l'examen du recours contre la décision de transfert à la chambre collégiale du tribunal.

Le 3 juin 2022, le juge des référés a accordé les mesures provisoires sollicitées et a interdit le transfert du demandeur vers la Pologne tant qu'il n'aura pas été statué sur le recours.

⁴ Ordonnance du président de la Cour du 15 mars 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-614/21, non publiée, EU:C:2022:252).

MOTIFS

Les faits et les positions des parties

- 1 Le demandeur a déposé une demande de protection internationale en Pologne le 9 novembre 2021. Le demandeur est entré aux Pays-Bas le 21 novembre 2021 et a introduit une demande de protection internationale aux Pays-Bas le 22 novembre 2022.
- 2 Le 20 janvier 2022, les Pays-Bas ont demandé à la Pologne de reprendre en charge le demandeur en vertu de l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement de Dublin. Le 1^{er} février 2022, la Pologne a accepté la demande de reprise en charge en vertu de l'article 18, paragraphe 1, sous c), du règlement de Dublin.
- 3 Le demandeur estime, notamment, que l'on ne peut pas se fonder sur le principe de confiance légitime entre les États membres s'agissant de la Pologne. Le demandeur demande au tribunal d'interdire le transfert vers la Pologne, car les autorités polonaises ont violé ses droits fondamentaux et il craint donc que, après le transfert vers la Pologne, ses droits fondamentaux soient de nouveau violés. Le demandeur a déclaré avoir été éloigné du territoire de l'Union vers la Biélorussie par les autorités polonaises à trois reprises après son entrée en Pologne au moyen d'une procédure dite de « pushback ». Une fois, c'était en soirée, sa demande de rester au moins une nuit ou de recharger son téléphone portable afin de pouvoir utiliser Google Maps a été rejetée. Le demandeur a cette fois-là également été expulsé de la Pologne et a dû passer la nuit dans les bois.

Le demandeur a déclaré avoir voyagé avec son cousin et son beau-frère. Le 7 novembre 2021, ils sont entrés en Pologne pour la quatrième fois. Ils sont restés dans les bois après leur entrée et ont été ramassés et remis aux gardes-frontières polonais. S'ils n'acceptaient pas la prise de leurs empreintes digitales, ils seraient renvoyés en Biélorussie. Le demandeur a déclaré qu'il ne savait pas que, en acceptant la prise de ses empreintes digitales, il déposerait une demande d'asile. Il n'y avait pas d'interprète pour l'aider à obtenir des explications ou à demander des informations. Le demandeur a bien reçu des documents en langue polonaise et un document en langue arabe expliquant le règlement de Dublin. Sur les conseils d'une organisation, le demandeur a accepté la prise de ses empreintes digitales.

Le demandeur a déclaré que, comme tous ceux qui ont demandé la protection internationale, il a été placé en rétention au centre des gardes-frontières pendant environ une semaine. Il fait valoir que le traitement en Pologne était très mauvais. Il n'y avait pas suffisamment de nourriture et il n'était pas permis d'acheter soi-même de la nourriture. Le demandeur n'a pas fait l'objet d'un contrôle médical et on ne lui a pas demandé s'il avait besoin de soins médicaux. Dans les bois, le demandeur a malgré tout bénéficié de l'assistance médicale d'une organisation. Il a reçu des bandages autour de ses pieds et de ses chaussettes, car ses chaussures étaient cassées.

En réponse aux questions posées par l'agent du défendeur chargé d'interroger [les demandeurs d'asile] sur le fait de savoir si le demandeur s'était plaint auprès des autorités polonaises des « pushbacks », du fait qu'il n'avait pas été autorisé à recharger son téléphone et de ce qu'il n'avait pas été autorisé à acheter de la nourriture, il a déclaré qu'il ne savait pas auprès de qui il devait se plaindre, car ce sont justement les autorités qui le traitaient de cette manière. Le demandeur a déclaré qu'il avait accepté la prise de ses empreintes digitales parce qu'il n'arrivait plus à tenir dans les bois. Comme il n'y avait pas d'eau, il était obligé de boire l'eau des flaques sur le sol.

- 4 Le demandeur a également allégué, dans les moyens du recours, que la justice en Pologne n'est pas indépendante. Le représentant du demandeur a demandé au tribunal de soumettre à la Cour les questions qui avaient été posées dans l'affaire C-208/22 également dans la présente procédure, car les « pushbacks » sont contraires à la dignité humaine et que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») a déjà jugé, dans l'arrêt M.M.S contre Belgique et Grèce, que le non-respect de la dignité humaine peut constituer un obstacle absolu à des transferts sur le fondement du règlement de Dublin⁵. Le représentant a déclaré qu'il existe des indications que la Cour a déjà laissé entendre dans l'arrêt Jawo que la confiance légitime entre les États membres est indivisible⁶.
- 5 Le demandeur a étayé ses expériences en Pologne et ses craintes des conséquences d'un transfert par ses propres déclarations, par des rapports d'organisations non gouvernementales concernant la situation en Pologne des ressortissants de pays tiers et des personnes faisant l'objet d'une décision de retour au titre du règlement de Dublin et a également invoqué la jurisprudence de la Cour de justice, de la Cour EDH et des juridictions nationales.
- 6 Le défendeur affirme que, en ce qui concerne la Pologne, il peut se fonder pleinement sur le principe de confiance mutuelle entre les États et que, sur la base de la confiance mutuelle entre les États et de l'accord aux fins de la reprise en charge, il peut être supposé que le demandeur ne se trouvera pas dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte après son transfert au titre du règlement de Dublin. Le demandeur ne court pas le risque d'être éloigné du territoire polonais par le biais d'un « pushback » après le transfert, de sorte que les « pushbacks » ne sont pas pertinents pour apprécier la légalité de la décision de transfert.

Le demandeur n'a pas étayé par des documents ses déclarations concernant ses expériences en Pologne et ses déclarations concernant ses craintes après le transfert. Les déclarations du demandeur relatives à ses propres expériences en

⁵ Cour EDH, 21 janvier 2011, M.S.S c. Belgique et Grèce, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

⁶ Arrêt du 19 mars 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218).

Pologne et à la situation en Pologne ne permettent pas de conclure qu'il se trouvera dans une situation qui atteindra le seuil particulièrement élevé décrit par la Cour dans l'arrêt Jawo ⁷.

Le défendeur ne voit aucune raison dans le récit personnel du demandeur d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour traiter spontanément la demande de protection internationale du demandeur dans la procédure nationale.

Dans la mesure où le demandeur estime que la Pologne n'a pas respecté ou ne respectera pas, à son égard, les obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union et de conventions internationales, il devrait s'en plaindre aux autorités polonaises, car il n'a pas été démontré qu'il n'y a aucune possibilité de le faire.

- 7 Lors de l'audience, le défendeur a soulevé la question de savoir ce que le tribunal entendait protéger en posant des questions à la Cour et a indiqué à cet égard qu'une réponse de la Cour aux questions posées pourrait avoir des conséquences importantes pour l'application du règlement de Dublin, mais aussi pour les autres coopérations entre les États membres, car celles-ci sont également régies par la confiance mutuelle entre les États. En outre, le défendeur a estimé lors de l'audience que la Commission européenne a le pouvoir et le devoir de sanctionner les « pushbacks » en engageant une procédure d'infraction et que les tribunaux n'ont pas de rôle à jouer à cet égard, et que cela s'applique également dans la mesure où les autorités polonaises ignorent les décisions des tribunaux européens.

Questions juridiques et considérations du tribunal

- 8 Dans la présente procédure, il incombe au tribunal d'apprécier si le transfert du demandeur à la Pologne doit être interdit.

Le principe de confiance mutuelle entre États est-il divisible ?

- 9 La mise en œuvre du règlement de Dublin est régie par le principe de confiance mutuelle entre les États. Lorsqu'un autre État membre est responsable du traitement de la demande d'asile, l'État membre chargé de déterminer l'État membre responsable peut dès lors considérer en principe que le demandeur ne se retrouvera pas, après le transfert, dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte.

Cela veut dire que le demandeur qui affirme craindre de se retrouver bel et bien dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte après le transfert devra renverser cette présomption juridique pour empêcher le transfert.

- 10 Pour le moment, cette appréciation figurant à l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin se limite à la situation postérieure au transfert et plus spécifiquement à la qualité de la procédure d'asile, la qualité de l'accueil durant

⁷ Arrêt du 19 mars 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218).

cette procédure d'asile et, à la suite de l'arrêt Jawo de la Cour ⁸, les conditions d'existence matérielles dans lesquelles la personne faisant l'objet d'une décision de retour au titre du règlement de Dublin se retrouvera après un transfert. À cet égard, le principe de confiance mutuelle entre les États membres comporte également l'idée que si, contrairement à cette supposition, après le transfert, l'étranger subit tout de même des manquements dans la procédure d'asile, l'accueil ou les conditions matérielles de vie, il pourra les dénoncer (de manière effective) aux autorités de l'État membre responsable, et que le juge national peut être saisi

- 11 Dans l'arrêt Jawo, la Cour a considéré que le principe de confiance entre les États membres a une importance fondamentale dans le droit de l'Union. Dans cet arrêt, la Cour a considéré, notamment :

[...]

78 *Il résulte, par ailleurs, d'une jurisprudence constante que les dispositions du règlement Dublin III doivent être interprétées et appliquées dans le respect des droits fondamentaux garantis par la Charte et, notamment, de son article 4, qui interdit, sans aucune possibilité de dérogation, les traitements inhumains ou dégradants sous toutes leurs formes et qui revêt, ainsi, une importance fondamentale et un caractère général et absolu en tant qu'il est étroitement lié au respect de la dignité humaine, visée à l'article 1^{er} de la Charte (voir, en ce sens, arrêts du 5 avril 2016, Aranyosi et Căldăraru, C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, points 85 et 86, ainsi que du 16 février 2017, C. K. e.a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, points 59, 69 et 93). C. K. e.a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, points 59, 69 et 93).*

80 *En deuxième lieu, il importe de rappeler que le droit de l'Union repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à l'article 2 TUE. Cette prémisse implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre [arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 35 et jurisprudence citée], ainsi que dans le fait que leurs ordres juridiques nationaux respectifs sont en mesure de fournir une protection équivalente et effective des droits fondamentaux reconnus par la Charte, notamment aux articles 1^{er} et 4 de celle-ci, qui consacrent l'une des valeurs fondamentales de l'Union et de ses États membres (voir, en ce sens, arrêt du 5 avril 2016, Aranyosi et Căldăraru, C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, points 77 et 87).*

⁸ Arrêt du 19 mars 2019, Jawo, (C-163/17, EU:C:2019:218).

81 Le principe de confiance mutuelle entre les États membres a, dans le droit de l'Union, une importance fondamentale, étant donné qu'il permet la création et le maintien d'un espace sans frontières intérieures. Plus spécifiquement, le principe de confiance mutuelle impose, notamment en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à chacun de ces États de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux reconnus par ce droit [voir, en ce sens, arrêts du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, point 78, ainsi que du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 36].

82 Partant, dans le contexte du système européen commun d'asile, et notamment du règlement Dublin III, qui est fondé sur le principe de confiance mutuelle et qui vise, par une rationalisation des demandes de protection internationale, à accélérer le traitement de celles-ci dans l'intérêt tant des demandeurs que des États participants, il doit être présumé que le traitement réservé aux demandeurs d'une telle protection dans chaque État membre est conforme aux exigences de la Charte, de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)], ainsi que de la CEDH (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, *N. S. e.a.*, C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, points 78 à 80).

83 Il ne saurait, cependant, être exclu que ce système rencontre, en pratique, des difficultés majeures de fonctionnement dans un État membre déterminé, de telle sorte qu'il existe un risque sérieux que des demandeurs d'une protection internationale soient, en cas de transfert vers cet État membre, traités d'une manière incompatible avec leurs droits fondamentaux (arrêt du 21 décembre 2011, *N. S. e.a.*, C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, point 81).

84 Dans ces conditions, l'application d'une présomption irréfragable selon laquelle les droits fondamentaux du demandeur d'une protection internationale seront respectés dans l'État membre qui, en vertu du règlement Dublin III, est désigné comme responsable de l'examen de la demande serait incompatible avec l'obligation d'interpréter et d'appliquer ce règlement d'une manière conforme aux droits fondamentaux (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, *N. S. e.a.*, C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, points 99, 100 et 105).

85 Ainsi, la Cour a déjà jugé que, en vertu de l'article 4 de la Charte, il incombe aux États membres, y compris aux juridictions nationales, de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'État membre responsable, au sens du règlement Dublin II, prédécesseur du règlement Dublin III, lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis

à des traitements inhumains ou dégradants, au sens de cette disposition (arrêt du 21 décembre 2011, *N. S. e.a.*, C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, point 106).

86 L'article 3, paragraphe 2, deuxième et troisième alinéas, du règlement Dublin III, qui a codifié cette jurisprudence, précise que, dans une telle situation, l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable devient l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale s'il constate, après la poursuite de l'examen des critères énoncés au chapitre III de ce règlement, qu'il est impossible de transférer le demandeur vers un État membre désigné sur la base de ces critères ou vers le premier État membre auprès duquel la demande a été introduite.

87 Si l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement Dublin III n'envisage que la situation à l'origine de l'arrêt du 21 décembre 2011, *N. S. e.a.* (C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865), à savoir celle dans laquelle le risque réel de traitement inhumain ou dégradant, au sens de l'article 4 de la Charte, résulte de défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs d'une protection internationale dans l'État membre qui, en vertu de ce règlement, est désigné comme responsable de l'examen de la demande, il découle toutefois des points 83 et 84 du présent arrêt ainsi que du caractère général et absolu de l'interdiction prévue à cet article 4 que le transfert d'un demandeur vers cet État membre est exclu dans toute situation dans laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un tel risque lors de son transfert ou par suite de celui-ci.

88 Partant, il est indifférent, aux fins de l'application dudit article 4, que ce soit au moment même du transfert, lors de la procédure d'asile ou à l'issue de celle-ci que la personne concernée encourrait, en raison de son transfert vers l'État membre responsable, au sens du règlement Dublin III, un risque sérieux de subir un traitement inhumain ou dégradant.

89 En effet, ainsi que l'a relevé la juridiction de renvoi, le système européen commun d'asile et le principe de confiance mutuelle reposent sur l'assurance que l'application de ce système n'entraîne, à aucun stade et sous aucune forme, un risque sérieux de violations de l'article 4 de la Charte. Il serait, à cet égard, contradictoire que l'existence d'un tel risque au stade de la procédure d'asile empêche un transfert, alors que le même risque serait toléré lorsque cette procédure s'est achevée par la reconnaissance d'une protection internationale.

90 À cet égard, lorsque la juridiction saisie d'un recours contre une décision de transfert dispose d'éléments produits par la personne concernée aux fins d'établir l'existence d'un tel risque, cette juridiction est tenue d'apprécier, sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés et au regard du standard de protection des droits fondamentaux garanti par le droit de l'Union, la réalité de défaillances soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes (voir, par analogie, arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, point 89).

91 *S'agissant, en troisième lieu, de la question de savoir quels sont les critères au regard desquels les autorités nationales compétentes doivent procéder à cette appréciation, il importe de souligner que, pour relever de l'article 4 de la Charte, qui correspond à l'article 3 de la CEDH, et dont le sens et la portée sont donc, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, les mêmes que ceux que leur confère ladite convention, les défaillances mentionnées au point précédent du présent arrêt doivent atteindre un seuil particulièrement élevé de gravité, qui dépend de l'ensemble des données de la cause (Cour EDH, 21 janvier 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 254).*

92 *Ce seuil particulièrement élevé de gravité serait atteint lorsque l'indifférence des autorités d'un État membre aurait pour conséquence qu'une personne entièrement dépendante de l'aide publique se trouverait, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême, qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que notamment ceux de se nourrir, de se laver et de se loger, et qui porterait atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec la dignité humaine (voir, en ce sens, Cour EDH, 21 janvier 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 252 à 263).*

[...]

- 12 Dans un nombre croissant de procédures relatives à plusieurs États membres, l'appelant à apprécier une décision de transfert au titre du règlement de Dublin, le tribunal se demande juridiquement s'il doit se fonder sur le principe de confiance mutuelle entre les États lorsque les droits fondamentaux sont méconnus de manière flagrante sur le territoire d'un État membre et de son fait. À l'égard de plusieurs États membres, des organisations faisant autorité^{9 10 11 12 13} ont signalé qu'ils pratiquent le renvoi à grande échelle ou empêchent physiquement d'une autre manière des ressortissants de pays tiers d'entrer sur le territoire de l'Union. Les États membres signent également des accords avec des pays tiers pour

⁹ Agence des droits fondamentaux, Migration : Fundamental Rights Issues at Land Borders, 31 octobre 2020, point 4.2.

¹⁰ The European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Report for the Special Rapporteur on pushback practices and their impact on the human rights of migrants at European land borders.

¹¹ European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database, Asylum Adjourned – the situation for international protection in 2020, Special Rapporteur on the rights of migrants.

¹² UNHRC, Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer – [Rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, Felipe González Morales (A/HRC/47/30)] 12 mai 2021.

¹³ Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, Un appel de détresse pour les droits de l'homme. Des migrants de moins en moins protégés en Méditerranée, mars 2021.

prévenir le transit et l'émigration vers l'Union^{14 15 16}. À cet égard, le tribunal renvoie également à la Déclaration commune des ministres des Affaires étrangères de l'Union sur l'Afghanistan¹⁷. La déclaration du 31 août 2021 indique notamment :

[...]

6. Sur la base des enseignements tirés, l'UE et ses États membres sont déterminés à agir conjointement pour empêcher que des mouvements migratoires illégaux incontrôlés et à grande échelle [...] ne se reproduisent,

[...]

8. L'UE et ses États membres restent déterminés, avec le soutien de Frontex, à protéger efficacement les frontières extérieures de l'UE et à empêcher les entrées non autorisées, ainsi qu'à aider les États membres les plus touchés.

[...]

- 13 Dans le même temps, ainsi que l'indique expressément et de manière répétée le RAEC, les États membres sont liés notamment par la convention relative au statut des réfugiés et la CEDH. Tous les États membres sont tenus de respecter les droits fondamentaux inscrits dans ces conventions qui correspondent également aux droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de mettre en œuvre leur respect.
- 14 L'obligation pour les États membres, inscrite (également) dans le règlement de Dublin, de traiter chaque demande de protection internationale est ainsi privée d'effet utile par les « pushbacks » pratiqués aux frontières extérieures. La garantie de ne pas être refoulé a peu de sens si le ressortissant d'un pays tiers n'a pas l'occasion d'exprimer son souhait de solliciter une protection internationale et d'étayer cette demande. En effet, en empêchant concrètement le ressortissant d'un pays tiers de pénétrer sur le territoire des États membres, cette disposition est

¹⁴ Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016.

¹⁵ Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana (Protocole d'accord de coopération en matière de développement, de lutte contre l'immigration illégale, le trafic d'êtres humains, la contrebande et sur le renforcement de la sécurité des frontières entre l'État de Lybie et la République italienne) signé à Rome le 2 février 2017.

¹⁶ Déclaration de Malte, 3 février 2017.

¹⁷ Déclaration concernant la situation en Afghanistan, 31 août 2021, Conseil de l'Union européenne, 11385/21, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne.

vidée de son sens. Le principe du non-refoulement requiert selon la Cour EDH une appréciation individuelle des motifs de l'asile ¹⁸.

- 15 Les pushbacks et les pull-backs (retraits) sapent ainsi le fonctionnement du système européen commun d'asile et notamment le règlement de Dublin ainsi que le principe de confiance mutuelle entre les États qui y préside. La pratique des « pushbacks » dissuade les éventuels demandeurs d'asile d'introduire une demande de protection internationale et la reconduite hors de l'Union les expose au risque de refoulement. Cette pratique incite aussi des étrangers à tenter de contourner les États membres qui s'en rendent coupables et accentue la tension sur la capacité d'asile et d'accueil dans d'autres États membres. Le tribunal vise à cet égard le considérant 22 indiquant que la solidarité est un élément clef du RAEC, lié à la confiance mutuelle.

Le tribunal vise à cet égard la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du 28 juin 2019 ¹⁹ qui comporte notamment le passage suivant :

4. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par les pratiques et les politiques persistantes et croissantes de renvois [pushbacks], qui constituent une violation flagrante des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, y compris le droit d'asile et le droit à la protection contre le renvoi, qui sont au cœur du droit international relatif aux réfugiés et du droit international des droits de l'homme. Face à la gravité des violations des droits de l'homme en cause, l'Assemblée demande instamment aux États membres d'assurer une protection adéquate aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux migrants qui arrivent à leurs frontières, et à s'abstenir de tout renvoi, afin de permettre une surveillance indépendante et de mener une enquête de manière approfondie sur toutes les allégations de renvoi [pushback].

[...]

8. *Afin de ne pas avoir à assumer leurs responsabilités, les États membres tentent de plus en plus d'empêcher les migrants de traverser leurs frontières et de les tenir hors de leur juridiction. À cette fin, les États en première ligne, en particulier, concluent des accords avec leurs voisins ; ces pays voisins sont sollicités et payés pour empêcher les migrants de quitter leur territoire. Ces actions des pays voisins, appelées souvent pull-backs en anglais, peuvent entraver l'accès à la protection des demandeurs d'asile bloqués dans ce pays si ce dernier manque d'un système de protection suffisant. Lorsqu'il existe un lien évident entre cette coopération bilatérale, l'absence d'accès à l'asile et d'autres violations des droits de l'homme, l'État membre qui demande le pull-back est également responsable de telles violations.*

¹⁸ Voir notamment Cour EDH, 20 juillet 2021, D. c. Bulgarie, requête n° 29447/17, (ECLI:CE:ECHR:2021:0720JUD002944717).

¹⁹ Résolution 2299 (2019) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 28 juin 2019.

- 16 Le tribunal déduit des points 81 et 82 de l'arrêt Jawo que le principe de confiance mutuelle entre les États membres ne se limite pas à supposer que les États membres respectent l'article 4 de la Charte à l'égard d'un demandeur individuel après un transfert. La Cour considère en effet que le principe de confiance mutuelle inclut la prise en compte par les États membres des droits fondamentaux reconnus par le droit de l'Union et qu'il faut admettre que les personnes qui sollicitent une protection internationale bénéficient dans chaque État membre d'un traitement conforme aux exigences de la Charte, à la convention relative au statut des réfugiés et à la CEDH.

Le principe de confiance mutuelle entre les États renferme donc la confiance en ce que tous les États membres respectent à tout moment tous les droits fondamentaux et en garantissent le respect à l'égard de chacun.

- 17 Le principe de confiance mutuelle entre les États permet à l'autorité qui statue de considérer qu'après un transfert d'un État membre dans l'autre État membre en application du règlement de Dublin, le demandeur ne subira aucune atteinte à ses droits fondamentaux. Si le demandeur établit à suffisance devant le juge, avant le transfert, par des données objectives, fiables, précises et dûment mises à jour et répondant au critère de protection des droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union, que des violations structurelles des droits fondamentaux ont lieu dans l'État responsable [du traitement de sa demande] et à l'encontre du demandeur et/ou de ressortissants de pays tiers en général, se pose la question si, dans cette situation, le transfert doit absolument être interdit et/ou si le principe de confiance mutuelle entre les États membres s'applique pleinement dans la détermination de l'État membre responsable.
- 18 À l'égard de la Pologne, qui est en principe l'État membre responsable dans la procédure au principal, de nombreuses sources autorisées établissent que les droits fondamentaux sont méconnus depuis fort longtemps par les autorités polonaises.

Le demandeur au principal a déclaré qu'il avait été éloigné à trois reprises au moyen d'un « pushback » du territoire de la Pologne vers la Biélorussie après être entré en Pologne. Ce n'est qu'après la quatrième entrée qu'il a eu la possibilité de déposer une demande de protection internationale. Le défendeur n'a pas indiqué qu'il considère que les déclarations du demandeur ne sont pas crédibles. Le tribunal estime que ces déclarations s'intègrent parfaitement dans la description qui se dégage des sources faisant autorité. Ces sources indiquent que la Pologne est depuis longtemps et systématiquement engagée dans des opérations de « pushbacks » et que, au cours de ces opérations, il est par ailleurs régulièrement fait usage d'une violence considérable^{20 21 22 23 24 25 26 27 28 29}.

²⁰ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Migration : key fundamental rights concerns, quarterly bulletin, 1 July 2021 – 30 septembre 2021.

²¹ Amnesty International – Poland/Belarus : Protect Afghans stuck at border, 25 août 2021.

- 19 La Pologne a déclaré l'état d'urgence en septembre 2021 et l'a prolongé deux fois. La situation d'urgence a été invoquée par la Pologne comme argument pour interdire l'accès aux régions frontalières notamment à la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à des organisations non gouvernementales et aux médias. En refusant à tout un chacun l'accès aux zones frontalières, les autorités polonaises ont permis que de graves violations des droits de l'homme se produisent à l'abri des regards ^{30 31}.
- 20 Non seulement la Pologne s'est rendue de facto coupable de « pushbacks » depuis plusieurs années, mais elle a adopté une législation qui permet et réglemente ces éloignements individuels et/ou collectifs de ressortissants de pays tiers sans leur donner accès à la procédure d'asile. Amnesty International a, à cet égard, fourni les explications suivantes ³² ;

[...]

La Pologne a déclaré l'état d'urgence en septembre 2021, puis l'a prolongé à deux reprises. Les autorités ont adopté des décrets et modifié la législation qui imposaient des restrictions à la liberté de circulation dans les zones situées à moins de quinze kilomètres de la frontière entre la Pologne et la Biélorussie.

²² UNHCR – UNHCR and IOM shocked and dismayed by deaths near Belarus-Poland border, 21 septembre 2021.

²³ Base de données en matière d'asile – rapport par pays : Pologne, mis à jour en 2021, information mise à jour au 31 décembre 2021.

²⁴ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe – Repoussés au-delà des limites. Quatre domaines d'action urgente pour faire cesser les violations des droits de l'homme aux frontières de l'Europe, avril 2022.

²⁵ Grupa Granica – Humanitarian crisis at the Polish-Belarusian border, 10 décembre 2021.

²⁶ Amnesty International Public Statement – Poland : Cruelty not compassion, at Europe's other borders, EUR 37/5460/2022, 11 avril 2022.

²⁷ Human Rights Watch, 7 juin 2022, Violence and Pushbacks at Poland-Belarus Border.

²⁸ Human Rights Watch, 3 décembre 2021. Asylum Rights Thrown into a Frozen Ditch on Poland – Belarus Border.

²⁹ Human Rights Watch, 24 novembre 2021, Belarus/Poland : Abuse, Pushbacks at Border.

³⁰ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 19 novembre 2021 – La Commissaire appelle à autoriser immédiatement l'accès des acteurs nationaux et internationaux des droits de l'homme et des médias à la frontière entre la Pologne et le Bélarus afin de mettre fin aux souffrances des migrants et aux violations des droits de l'homme.

³¹ Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures – Rapport de mission faisant suite à la mission d'information commune LIBE/AFCO à Varsovie (Pologne) du 21 au 23 février 2022, 31 mars 2022.

³² Amnesty International Public Statement – Poland : Cruelty not compassion, at Europe's other borders, EUR 37/5460/2022, 11 avril 2022.

Lorsque le délai constitutionnel de l'état d'urgence a expiré, des modifications à la loi sur la protection des frontières, adoptées en novembre 2021, ont donné au ministre de l'Intérieur le pouvoir d'imposer de nouvelles restrictions à la liberté de circulation dans cette zone. À la seule exception du bureau du commissaire des droits de l'homme de Pologne, les organisations humanitaires et des droits de l'homme, ainsi que les observateurs des droits de l'homme ne sont pas autorisés à accéder à la « zone d'exclusion ». 25. En outre, en octobre, le parlement polonais a adopté une législation conférant aux gardes-frontières polonais le pouvoir de rejeter toute demande de protection internationale sans examen et d'éloigner des personnes du territoire polonais sans fournir aucune voie de recours effective contre une décision faisant grief. Ces mesures extraordinaires étaient une réponse à ce que la Pologne a qualifié de « guerre hybride » de la part de la Biélorussie, mais une telle affirmation ne justifie en rien le traitement des réfugiés et des migrants par la Pologne dans ce contexte. [traduction libre]

[...]

- 21 D'autres sources faisant autorité confirment cette « déclaration publique » d'Amnesty International^{33 34}.

Les autorités polonaises ne nient donc pas qu'à la frontière avec la Biélorussie elles éloignent des ressortissants de pays tiers de leur territoire au moyen de « pushbacks », mais fournissent à ces « pushbacks » une base juridique. Le tribunal considère, conformément aux sources faisant autorité mentionnées dans la présente décision, que cette législation nationale est manifestement contraire aux conventions internationales et au droit de l'Union, et, plus particulièrement, notamment au principe du non-refoulement, à l'interdiction des expulsions collectives, et au droit de demander l'asile. Il considère en outre que l'adoption de cette législation vise à procéder au renvoi (« pushback ») des ressortissants de pays tiers en toute impunité et qu'elle est donc contraire à la dignité humaine.

- 22 Le demandeur au principal a en outre déclaré qu'il avait été placé en rétention par les gardes-frontières lorsqu'il avait accepté la prise de ses empreintes digitales, laquelle avait ainsi entraîné le dépôt de sa part d'une demande de protection internationale, et que le placement en rétention avait eu lieu dans des mauvaises conditions. Il a également déclaré que toute personne souhaitant demander une protection internationale était placé en rétention. Le défendeur n'a pas indiqué qu'il considérerait que ces déclarations n'étaient pas crédibles. Le tribunal considère

³³ OSCE – Office for Democratic Institutions and Human Rights, Urgent Opinion on Draft Amendments to the Aliens Act and the Act on Granting Protection to Aliens on the Territory of the Republic of Poland and Ministerial Regulation on Temporary Suspension of Border Traffic at Certain Border Crossings – 10 septembre 2021.

³⁴ European Council on Refugees and Exiles – Poland : Parliament Approves “Legalisation” of Pushbacks, Council of Ministers Adopt Bill to Construct Border Wall, Another Life is Lost at Border with Belarus, 15 octobre 2021.

que les déclarations du demandeur s'inscrivent également parfaitement dans le cadre des informations mises à disposition par des sources faisant autorité.

- 23 Amnesty International et le Comité pour la prévention de la torture (CPT) ainsi que d'autres organisations qui fournissent des données et des avis au CPT fournissent des informations détaillées concernant aussi bien la pratique consistant à placer en rétention des ressortissants de pays tiers entrant en Pologne via la Biélorussie et les conditions de la rétention.

Par exemple, des recherches récentes effectuées par Amnesty International montrent que les autorités polonaises ont placé arbitrairement en rétention près de 2 000 demandeurs d'asile ayant traversé la frontière depuis la Biélorussie dans des conditions insalubres, dans des centres de rétention surpeuplés où des ressortissants de pays tiers étaient parfois anesthésiés de force ou maltraités avec des armes à décharge électrique^{35 36 37 38}.

La visite la plus récente du CPT en Pologne a eu lieu le 5 avril 2022. Au moment du présent renvoi, le CPT n'avait pas encore publié ses conclusions.

Les parties dans la procédure au principal n'ont pas fourni d'autres informations au tribunal concernant le fondement de la rétention du demandeur. Le défendeur n'a pas mentionné les déclarations du demandeur selon lesquelles il avait été placé en rétention par les autorités polonaises dans la demande aux fins de reprise en charge, et n'a pas non plus demandé aux autorités polonaises quelle était la base juridique de cette rétention.

- 24 Outre les violations commises à la frontière extérieure avec la Biélorussie, des sources faisant autorité montrent que l'État de droit est sous pression en Pologne et la question se pose de savoir dans quelle mesure le pouvoir judiciaire est indépendant³⁹. La Cour EDH a récemment statué sur cette question⁴⁰. Dans son arrêt du 7 octobre 2021, la Cour constitutionnelle polonaise a jugé que le droit

³⁵ Joint Submission to the European Committee for the Prevention of Torture, in preparation for its 2022 visit to Poland, Association for Legal Intervention and Global Detention Project, mars 2022.

³⁶ Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures – Rapport de mission faisant suite à la mission d'information commune LIBE/AFCO à Varsovie (Pologne) du 21 au 23 février 2022, 31 mars 2022.

³⁷ Amnesty International Public Statement – Poland : Cruelty not compassion, at Europe's other borders, EUR 37/5460/2022, 11 avril 2022.

³⁸ Amnesty International – Pologne/Bélarus : hypocrisie dans le traitement des réfugiés, 11 avril 2022.

³⁹ Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures – Rapport de mission faisant suite à la mission d'information commune LIBE/AFCO à Varsovie (Pologne) du 21 au 23 février 2022, 31 mars 2022.

⁴⁰ Cour EDH, 15 mars 2022, Grzęda c. Pologne (ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218).

polonais primait sur le droit européen. Déjà auparavant, dans un arrêt du 14 juillet 2021, la Cour constitutionnelle avait contesté la force contraignante d'une mesure provisoire adoptée par la Cour de justice pour protéger l'indépendance des juges polonais. Outre la situation de l'État de droit (Rule of Law) en Pologne, il semble également que la position des LGBTI soit extrêmement précaire en Pologne et que la garantie de leur dignité humaine ne va pas de soi. Cela ne vaut pas seulement pour les ressortissants polonais, mais aussi pour les ressortissants LGBTI de pays tiers ⁴¹.

- 25 La Cour EDH a déjà jugé dans plusieurs affaires que les « pushbacks » constituaient des violations de la CEDH ⁴². Elle a, en outre, adopté une mesure provisoire le 25 août 2021 selon laquelle la Pologne devait fournir aux demandeurs se trouvant dans la région frontalière avec la Biélorussie la nourriture nécessaire, de l'eau, des vêtements, des soins médicaux adéquats et un toit ⁴³. Au moment de l'adoption de la présente décision de renvoi, la Cour EDH a de nouveau été saisie d'une affaire dans laquelle se pose la question de savoir si les « pushbacks » commis par la Pologne constituent une violation de la CEDH ⁴⁴. Sont notamment intervenus dans cette procédure la procédure la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le HCR ^{45 46}.
- 26 En tout état de cause, le tribunal estime que les « pushbacks » enfreignent les articles 1^{er}, 4, 18 et 19 de la Charte. De l'avis du tribunal, la gravité de ces violations des droits de l'homme ressort également de la mesure provisoire récemment prise par la Cour EDH dans l'affaire M.M. et autres c. Grèce, mesure provisoire qui, au vu des termes « *pour garantir qu'il ne soit pas éloigné de la Grèce* », concerne manifestement l'interdiction d'un « pushback » ⁴⁷. Le Comité

⁴¹ Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures – Rapport de mission faisant suite à la mission d'information commune LIBE/AFCO à Varsovie (Pologne) du 21 au 23 février 2022, 31 mars 2022.

⁴² Voir, par exemple, arrêt de la Cour EDH du 23 février 2012, Hirsi Jamaa et autres, c. Italie (ECLI:CE:ECHR:2012:0223JUD002776509), arrêt de la Cour EDH du 23 juillet 2020, M.K. et autres c. Pologne (ECLI:CE:ECHR:2020:0723JUD004050317, et arrêt de la Cour EDH du 8 juillet 2021, D.A. et autres c. Pologne (ECLI:CE:ECHR:2021:0708JUD005124617).

⁴³ Cour EDH, Amiri et autres c. Pologne, ECHR 244 (20.21).

⁴⁴ Cour EDH, R.A. et autres c. Pologne (n° 42120/21).

⁴⁵ Tierce intervention par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme, R.A. et autres c. Pologne (n° 42120/21), 27 janvier 2022.

⁴⁶ UNHCR – Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of R.A. and Others v. Poland (Appl. No. 41220/21) before the European Court of Human Rights, février 2022.

⁴⁷ Référé Cour EDH du 22 février 2022, requête n° 8637/22, M.M. et autres c. Grèce, Aegean Boat Report – décision révolutionnaire dans notre première affaire de renvoi portée devant la Cour européenne des droits de l'homme.

des ministres du Conseil de l'Europe a, lors de sa dernière réunion du 8 au 10 juin 2022, une nouvelle fois dressé une liste d'affaires dans lesquelles le respect de l'arrêt rendu par la Cour CEDH est contrôlé. Le « Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » veille à ce que la Pologne respecte, entre autres, les arrêts M.K. et autres c. Pologne et D.A. et autres c. Pologne ⁴⁸.

Le tribunal invoque également les considérations de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, que celle-ci a prononcées en avril 2022 ⁴⁹ :

[...]

« Pourtant, ainsi que le montre le présent document, l'accueil chaleureux réservé aux Ukrainiens contraste fortement avec les multiples violations des droits de l'homme commises ces dernières années dans nombre d'États membres du Conseil de l'Europe contre des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants originaires d'autres parties du monde, qui ont notamment fait l'objet de mesures de refoulement.

Alors que, du fait de leur ampleur, ces refoulements devenaient de plus en plus visibles, ils risquent maintenant de se perpétuer dans l'indifférence générale car toute l'attention est focalisée sur les conséquences de la guerre en Ukraine. Parfois, les gouvernements d'États membres ont même tiré prétexte de l'arrivée de personnes en provenance d'Ukraine pour continuer à refouler illégalement d'autres réfugiés, demandeurs d'asile ou migrants, en invoquant l'argument fallacieux selon lequel il faudrait choisir entre ces groupes, qui ne pourraient pas tous prétendre au même niveau de protection des droits de l'homme.

Or, si des droits de l'homme ont été énoncés, c'est justement pour que nous soyons tous protégés, et de la même manière, quelles que soient notre origine nationale ou ethnique, notre couleur de peau ou notre croyance. C'est le principe premier sur lequel devrait se fonder la réponse collective aux défis auxquels beaucoup d'États membres sont confrontés actuellement. Il ne peut y avoir deux poids, deux mesures en matière de droit d'asile ; des procédures équitables doivent s'appliquer à toutes les personnes qui arrivent aux frontières des États membres. Rien ne justifie d'éviter à certaines personnes de retourner dans un pays où elles seraient menacées et de priver systématiquement d'autres personnes de la possibilité de demander que le service compétent examine dûment leur situation, au cas par cas, pour déterminer si elles remplissent les conditions requises pour obtenir l'asile ou si d'autres circonstances empêchent leur expulsion. Rien ne justifie non plus de s'efforcer de préserver la vie et la santé de

⁴⁸ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, réunion 1436Th, 8-10 juin 2022 (DH), CM/Notes/1436/H46-17.

⁴⁹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe – Repoussés au-delà des limites. Quatre domaines d'action urgente pour faire cesser les violations des droits de l'homme aux frontières de l'Europe, avril 2022.

certaines personnes et d'appliquer délibérément à d'autres personnes des pratiques qui les mettent en danger de mort ou qui les exposent à la torture ou à de mauvais traitements.

Les refoulements n'ont pas leur place en Europe et sont particulièrement inacceptables dans une période où il importe plus que jamais de prendre fermement position pour les droits de l'homme. »

[...]

- 27 Compte tenu des considérations qui précèdent, le tribunal constate que des informations objectives, fiables, précises et dûment actualisées montrent que la Pologne viole de manière systématique et répétée, depuis plusieurs années, plusieurs droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers en se livrant à des « pushbacks », régulièrement accompagnés d'un recours à la violence, et en détenant systématiquement et dans des conditions épouvantables les ressortissants de pays tiers qui entrent illégalement en Pologne. À cet égard, le tribunal constate expressément qu'il est établi qu'il ne s'agit pas – seulement – de « pushbacks » collectifs qu'un État membre pense pouvoir justifier en raison de (la menace de) l'entrée irrégulière à grande échelle.
- 28 Dans la présente procédure, où un transfert à la Pologne est envisagé, le tribunal s'interroge sur la portée du principe de confiance mutuelle entre les États membres dans l'application du règlement de Dublin et estime nécessaire pour pouvoir l'apprécier et statuer dans le litige au principal d'interpréter plus avant le droit de l'Union. Le tribunal veut savoir en substance si le principe de confiance mutuelle entre les États membres est divisible selon le lieu et la période où ont lieu les violations de la Charte, les droits fondamentaux qui ont été ou sont violés et dans quelle mesure l'attitude de l'État membre responsable vis-à-vis des violations commises par cet État membre est pertinente.
- 29 La Charte, la Convention sur les réfugiés et la CEDH ne font aucune distinction en fonction de la « valeur » des droits fondamentaux individuels. Certes, dans son arrêt du 22 février 2022⁵⁰, la Cour a considéré que les droits garantis par la Charte n'ont pas tous un caractère absolu et que certains droits fondamentaux peuvent dès lors faire l'objet de restrictions dans les conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Le tribunal considère toutefois que le principe de confiance mutuelle entre les États membres suppose que les États membres ne violent pas eux-mêmes des droits fondamentaux et que tous les droits fondamentaux soient respectés sur le territoire des États membres et par les États membres à tous moments et donc pas uniquement et seulement à l'égard des ressortissants de pays tiers qui retournent, en leur qualité de personne faisant l'objet d'une décision de retour au titre du règlement de Dublin, dans l'État membre qui est responsable du traitement de leur demande de protection

⁵⁰ Arrêt du 22 février 2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Unité familiale – Protection déjà accordée) (C-483/20, EU:C:2022:103, point 36).

internationale. Si la Cour interprète le droit de l'Union en ce sens que seul le risque de violation de l'article 4 de la Charte pour le demandeur spécifique après le transfert est en cause, le tribunal conclut que la Cour considère ainsi que le principe de confiance mutuelle entre les États membres est divisible. Le tribunal demande à la Cour dans ce cas de préciser quel en est le fondement juridique.

- 30 La question juridique centrale dans la présente procédure est de savoir si le juge doit « découper » le principe de confiance mutuelle entre les États membres en confiance avant le transfert, en confiance après le transfert et en confiance dans la situation spécifique propre à une personne faisant l'objet d'une décision de retour au titre du règlement de Dublin et la confiance dans le respect par l'État membre responsable de tous les droits fondamentaux à l'égard de tous les ressortissants de pays tiers.

Une décision est fondée sur la « confiance » si les éléments de fait sont insuffisants ou dans l'attente d'événements à venir. S'il est établi en fait que l'État membre responsable ne respecte pas de manière générale les obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union et des traités, de respecter les droits fondamentaux à l'égard de ressortissants de pays tiers et/ou ne les a pas respectés à l'égard du demandeur avant un transfert, on se demande quel est alors le fondement de la confiance à l'égard d'événements futurs.

- 31 La question que le tribunal se pose tout d'abord est celle de savoir si, lorsqu'il est établi que l'État membre responsable viole gravement et systématiquement plusieurs droits fondamentaux à l'égard de ressortissants de pays tiers, le transfert à cet État membre doit être interdit pour cette seule raison.

La question qui se pose si la Cour donne une réponse négative à la question précédente est la question de savoir si le principe de confiance réciproque et mutuelle joue encore pour apprécier s'il s'agit d'une situation telle que visée à l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin.

- 32 Le tribunal demande à la Cour de préciser dans la réponse aux questions tout d'abord si les termes employés au point 82 de l'arrêt Jawo « traitement [...] dans chaque État membre » doivent être lus comme « dans et/ou par » chaque État membre. Le tribunal estime que, s'il s'agit uniquement de droits fondamentaux « dans » chaque État membre, l'article 18 de la Charte et l'article 19 de la Charte, ainsi que l'article 3, paragraphe 1, du règlement de Dublin, sont vains. Le considérant 39 du règlement de Dublin précise que le règlement de Dublin vise, en particulier, à assurer le plein respect du droit d'asile garanti par l'article 18 de la Charte ainsi que des droits reconnus par ses articles 1^{er}, 4, 7, 24 et 47 et que le règlement doit donc être appliqué en conséquence.

Une stricte interprétation du terme « dans » prive d'effet utile l'article 3, paragraphe 1, du règlement de Dublin et rend vaine la protection visée par l'article 18 et l'article 19 de la Charte. En effet, en repoussant effectivement les ressortissants de pays tiers du territoire des États membres, il ne peut y avoir de

violation « DANS » les États membres pour autant que par « dans » l'on veuille dire « sur le territoire de l'État membre ».

Le tribunal vise à cet égard le considérant 32 précisant que « *Pour ce qui concerne "le traitement des personnes" qui relèvent du présent règlement, les États membres sont liés par les obligations qui leur incombent en vertu des instruments de droit international, y compris par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière* ». Cette précision montre elle aussi que les obligations de respecter les droits fondamentaux naissent dès que le ressortissant d'un pays tiers arrive dans le ressort des États membres, donc également dans les eaux territoriales et dans les zones frontalières et de transit et non pas seulement après que le ressortissant du pays tiers est entré sur le territoire de l'Union. Une autre interprétation du droit de l'Union, selon laquelle les obligations ne naissent pour les États membres qu'après l'entrée sur le territoire, compromet l'effet utile de la protection que la Charte et l'article 3, paragraphe 1, du règlement de Dublin offrent. Un État membre peut en effet alors se soustraire à sa responsabilité envers le ressortissant du pays tiers en l'empêchant effectivement de rentrer sur le territoire.

- 33 Le tribunal considère par ailleurs que l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin peut faire obstacle à un transfert et qu'il faut apprécier à cet égard dans quelle situation le demandeur se retrouvera après un transfert. Au point 82 de l'arrêt Jawo, la Cour a cependant également considéré que, dans le cadre du régime d'asile européen commun et notamment du règlement Dublin III, il faut admettre que le « traitement réservé aux demandeurs » d'une protection internationale dans chaque État membre est conforme aux exigences de la Charte, de la convention relative au statut des réfugiés, ainsi que de la CEDH. Ce principe est inscrit comme tel au considérant 32 du règlement de Dublin. Par conséquent, la portée du principe de confiance mutuelle entre les États membres et la période pendant laquelle les États membres doivent se conformer à leurs obligations en vertu du RAEC ne semblent pas être limitées à la période à partir du transfert, ni se limiter uniquement au respect de l'article 4 de la Charte. Dans ce considérant, la confiance mutuelle est explicitement mise en rapport avec le « traitement réservé aux demandeurs » et non pas avec « le traitement après transfert au cours de la procédure d'asile, l'accueil et les conditions matérielles d'existence après transfert ». Le tribunal demande à la Cour de préciser s'il s'agit d'une indication selon laquelle l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin ne doit pas être interprété de manière si stricte que le degré de respect de tous les droits fondamentaux avant le transfert doit être ignoré dans la question de savoir si l'on peut se fonder sur le principe de confiance mutuelle entre les États membres.

Le tribunal se demande donc si l'appréciation du risque de violation des droits fondamentaux après le transfert est également influencée par les violations commises avant le transfert.

Le tribunal constate à cet égard que, contrairement à la directive qualification [2011/95/UE], en son article 4, paragraphe 4, le règlement de Dublin ne contient

pas de disposition selon laquelle des persécutions ou des atteintes graves subies antérieurement ou des menaces en ce sens sont un indice sérieux que la crainte du demandeur est fondée. Cette disposition de la directive qualification a pour objet d'apprécier la crainte de subir des persécutions ou des atteintes graves après le retour dans le pays d'origine étant entendu qu'une violation antérieure constitue un indice sérieux de la situation à laquelle s'attendre après le retour. Le tribunal demande à la Cour à cet égard si des violations antérieures graves et/ou structurelles de droits fondamentaux attestent de manière similaire de l'attitude à attendre de l'État membre responsable concernant le respect ou non des droits fondamentaux d'un demandeur après son transfert et s'ils constituent une intention claire que la crainte du demandeur est fondée. Le tribunal relève à cet égard que, dans ses considérants, le règlement de Dublin vise expressément l'acquis de l'Union en matière d'asile et notamment la directive qualification.

Le tribunal demande en substance à la Cour de préciser si une violation [de ses droits fondamentaux] antérieurement subie par le demandeur et/ou des violations graves et structurelles de droits fondamentaux de ressortissants de pays tiers dans ou par un État membre a généralement des conséquences quant à l'invocation du principe de confiance mutuelle entre les États pour le transfert du demandeur à cet État membre.

- 34 Une décision de transfert est prise après qu'un accord de prise a été conclu. Dans la jurisprudence nationale, la conception majoritaire est que, étant donné que le transfert réglementé se fait sur la base de l'accord de prise en charge, en plus du principe de confiance mutuelle entre les États, il existe une « réelle » garantie qu'il n'y aura pas (d'autre) violation de l'article 4 de la Charte. Le tribunal se demande si, dans une situation telle que celle que connaît la Pologne, il faut tabler sur le fait que, à partir du moment où l'accord de prise en charge est conclu, aucune autre violation n'aura lieu ou aucune (autre) violation des droits fondamentaux de la personne concernée au titre du règlement de Dublin.

Une telle interprétation implique que la teneur et la portée de l'accord de prise en charge vont au-delà de l'intention que le législateur de l'Union a peut-être eue en écrivant l'article 18 du règlement de Dublin. L'article 18 du règlement de Dublin garantit en effet la prise en charge ou la reprise en charge du demandeur et (la poursuite) ou non du traitement de la demande d'asile. L'article 18 du règlement de Dublin ne prévoit pas qu'un accord de prise en charge entre deux États membres conclu sur la base de cette disposition constitue également une garantie (supplémentaire) du respect des droits fondamentaux du demandeur après son transfert. Une garantie supplémentaire ne serait pas non plus nécessaire, car cette garantie découle déjà du principe de confiance mutuelle entre les États membres. L'accord de prise en charge n'ajoute rien en ce sens à la garantie de fond tandis que le moment auquel cet accord de prise en charge est conclu est bel et bien le « point de rupture » avec des violations antérieures de droits fondamentaux si la Cour estime que le principe de confiance mutuelle entre les États membres est divisible.

Le tribunal demande dès lors à la Cour de préciser si l'accord de prise en charge comporte davantage que la garantie et des obligations relatives à la prise en charge ou à la reprise en charge du demandeur et l'éventuel traitement (ou la poursuite) de sa demande d'asile. Dans ce contexte, le tribunal demande également à la Cour de préciser dans quelle mesure il convient d'accorder du poids au fait que, comme dans la procédure au principal, le fondement de la prise en charge ou de la reprise en charge visée dans la demande ne correspond pas au fondement de la prise en charge ou de la reprise en charge visée dans l'acceptation de ladite demande. Au cours de la procédure, le tribunal a expliqué que la demande est fondée sur l'article 18, paragraphe 1, sous b), du règlement de Dublin et que la Pologne a accepté cette demande en se fondant sur l'article 18, paragraphe 1, sous c), du règlement de Dublin. Si, comme il a été jugé dans la jurisprudence nationale par la plus haute juridiction⁵¹, cela n'est pas vraiment pertinent parce que l'État membre responsable a de toute façon reconnu sa responsabilité en acceptant la « demande », les différentes situations visées à l'article 18, paragraphe 1, du règlement de Dublin sont sans importance. Cela semble peu probable étant donné que le législateur de l'Union a clairement précisé ces situations de prise en charge/reprise en charge. Si, comme il est supposé dans la jurisprudence nationale ainsi que par l'autorité décisionnelle dans la présente procédure, le fondement de l'acceptation par l'État membre responsable est déterminant, la question se pose de savoir si, dans une procédure dans laquelle la légalité de la décision de transfert fait l'objet d'un contrôle, un demandeur peut s'y opposer. Le demandeur au principal a, en invoquant des informations générales relatives à la Pologne, allégué que, s'il quitte le territoire, la Pologne considère cela comme un retrait implicite de la demande de protection⁵². Cela est corroboré par l'accord aux fins de la reprise en charge tel qu'il a été conclu dans la présente procédure. Toutefois, ces informations générales montrent également que la Pologne, contrairement aux dispositions de l'article 18, paragraphe 2, du règlement de Dublin, exige bien de nouveaux éléments et constatations pour obtenir un (premier) examen au fond d'une demande de protection internationale. Si le fondement indiqué par l'État membre responsable dans l'acceptation de la demande est déterminant, cela signifie que le demandeur au principal, comme tous les autres demandeurs au sens du règlement de Dublin qui quittent la Pologne après avoir introduit une demande de protection internationale, ne bénéficie pratiquement jamais dans l'Union d'une évaluation au fond du récit fait à l'appui de sa demande d'asile et de la demande de protection qui se fonde sur ce récit. Étant donné les courts délais de la procédure Dublin, le demandeur ne sera que très occasionnellement en mesure de présenter de nouveaux éléments et de nouvelles constatations après le transfert. Pour toutes ces raisons, le tribunal demande à la Cour de préciser la nature et la portée d'un accord aux fins de la reprise en charge.

⁵¹ Voir, par exemple, la décision de la section du contentieux administratif du Raad van State du 19 juillet 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1563, et la décision de la section du contentieux administratif du Raad van State du 29 juillet 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1645.

⁵² Base de données en matière d'asile – rapport par pays : Pologne, mis à jour en 2021.

- 35 Au point 92 de l'arrêt Jawo, la Cour a indiqué par ailleurs que, pour retenir des manquements faisant obstacle à un transfert, il faut atteindre un seuil particulièrement élevé de gravité dans une situation d'indifférence des autorités.
- 36 Comme exposé aux points 20 et 21, il ressort des informations provenant de sources faisant autorité que les autorités polonaises ont adopté une réglementation qui fonde l'utilisation de « pushbacks » en vue de prévenir l'entrée de ressortissants de pays tiers. En commettant ces infractions, en ne les empêchant pas et en ne les sanctionnant pas, mais, au contraire, en cherchant à légaliser les « pushbacks » au moyen de l'adoption d'une législation, les autorités polonaises semblent avoir agi de manière indifférente, comme la Cour l'a indiqué dans l'arrêt Jawo. Toutefois, dans la mesure où les autorités polonaises adoptent une attitude sensiblement différente lorsque la juridiction de renvoi statuera définitivement dans l'affaire au principal, le tribunal demande à la Cour de préciser si cela signifie qu'un seuil de gravité différent, peut-être inférieur, s'applique si les autorités ne sont pas indifférentes.

Le tribunal demande à la Cour de préciser pourquoi et dans quelle mesure l'attitude des autorités de l'État membre en principe responsable est pertinente si la juridiction constate l'existence de violations structurelles des droits fondamentaux qui atteignent un seuil de gravité particulièrement élevé. Pour le demandeur, il sera peu important que ces violations résultent de l'indifférence ou de l'incapacité de l'État membre responsable à respecter les droits fondamentaux.

- 37 Le tribunal estime à cet égard qu'un afflux important de ressortissants de pays tiers, résultant ou non de l'ingérence d'un pays tiers tel que la Biélorussie, et les problèmes pratiques qui y sont liés, peuvent difficilement justifier, d'un point de vue juridique, de ne plus respecter les droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union et les conventions internationales. En ce sens, il ne saurait être accordé que peu d'importance à l'impuissance des États membres individuels et l'évaluation de l'atteinte d'un seuil de gravité particulièrement élevé doit se concentrer sur le résultat des efforts et non sur la bonne volonté de l'État membre à remplir ses obligations. Selon le tribunal, cela s'applique dans une mesure similaire si un État membre tel que la Pologne fait des efforts supérieurs à la moyenne en matière de protection et d'accueil des personnes déplacées en provenance d'Ukraine. On pourrait certes argumenter que l'Union est et devrait effectivement être conjointement responsable du respect du RAEC et de l'accueil des ressortissants de pays tiers qui se trouvent dans une situation de fuite, ou qui du moins souhaitent introduire une demande de protection internationale sur le territoire de l'Union. Toutefois, même si plusieurs États membres qui ne sont pas situés aux frontières extérieures de l'Union ne souhaitent pas assumer conjointement cette responsabilité, les États membres qui subissent de ce fait une charge disproportionnée sur leurs ressources ne peuvent pas déroger aux obligations qui leur incombent à l'égard des ressortissants de pays tiers en vertu des traités et du droit de l'Union et il n'est pas juridiquement acceptable d'opérer une distinction selon l'origine des ressortissants de pays tiers demandant une protection. Au moment de la présente décision de renvoi, la Pologne accueille de

nombreuses personnes déplacées en provenance d'Ukraine et adopte une attitude très bienveillante à cet égard, très certainement en comparaison avec d'autres États membres. De l'avis du tribunal, cela ne saurait toutefois signifier que le cadre du contrôle dessiné par la Cour dans l'arrêt Jawo ne s'applique pas lors de l'appréciation de la question de savoir si le « pushback » systématique des ressortissants de pays tiers non originaires d'Ukraine et entrés sans autorisation sur le territoire de la Pologne doit être pris en compte lors de l'appréciation de la légalité d'une décision de transfert parce que les autorités polonaises doivent être considérées comme « bienveillantes ». En effet, l'Union et ses États membres se sont engagés à respecter la Convention sur les réfugiés, la CEDH et la Charte et à garantir les droits fondamentaux qu'elles contiennent. La teneur et la portée de ces obligations à l'égard des personnes ne varient pas en fonction de l'origine et de la nationalité, de la couleur de peau, des opinions politiques ou religieuses, du sexe (identité sexuelle) ou de l'orientation sexuelle de ces personnes. En effet, exercer ou permettre une telle distinction va à l'encontre de la nature fondamentale des droits fondamentaux et prive de son utilité l'essence de la protection offerte par la Convention sur les réfugiés et le droit de l'Union.

- 38 Le tribunal rappelle que le règlement de Dublin prévoit un mécanisme d'alerte précoce, de préparation et de gestion de crise. Il apparaît au tribunal que si l'afflux de ressortissants de pays tiers dans un État membre entraîne des problèmes de capacité en matière de procédure d'asile ou d'accueil, l'État membre peut et doit activer ce mécanisme et ne peut invoquer cet afflux pour justifier la violation de droits fondamentaux. Le tribunal constate que la Pologne, contrairement à Malte par exemple, n'a pas (au moment de la saisine) mis en œuvre ce mécanisme prévu à l'article 33 du règlement de Dublin.
- 39 En substance, le tribunal se demande s'il est conforme aux principes du RAEC et aux obligations de respecter les droits fondamentaux – garantis par le droit de l'UE et les conventions internationales – qui y figurent de ne pas tenir compte des violations structurelles et graves des droits fondamentaux du demandeur et des ressortissants de pays tiers en général lors de l'évaluation d'une décision de transfert, et de considérer tout bonnement que l'État membre responsable, contrairement à ce qui se passait avant le transfert, respectera ses obligations de respecter les droits fondamentaux après le transfert.
- 40 Le tribunal est conscient du fait que des questions préjudicielles ont été soumises à la Cour⁵³ concernant l'obstacle au transfert dû à une évaluation différente par les États membres du risque lié au retour dans le pays d'origine et la manière dont cela se rapporte à l'article 3, paragraphe 2, et à l'article 17, paragraphe 1, du règlement de Dublin. Le tribunal considère expressément que les questions de la juridiction de renvoi dans la présente procédure ne concernent pas la situation dans laquelle les États membres procèdent à des évaluations divergentes, dans le respect des obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union et des

⁵³ Affaires C-254/21, C-228/21, C-297/21, C-315/21 et C-328/21.

conventions internationales. En effet, en cas de divergence dans la politique nationale, si le demandeur affirme qu'une obligation de retour ou une menace d'expulsion constitue une violation de ses droits fondamentaux, il peut faire contrôler cette situation par le tribunal national ou les tribunaux de l'État membre responsable. Si le demandeur ne souhaite pas acquiescer au jugement de cette plus haute juridiction et prétend que ses droits fondamentaux ont été violés, il lui est loisible de saisir la Cour EDH d'un recours.

- 41 Les questions posées par la juridiction de renvoi dans le cadre de la présente procédure concernent la situation dans laquelle, avant un transfert, l'État membre éventuellement responsable manque gravement aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union et des conventions internationales de respecter les droits fondamentaux et agit ainsi non pas dans le cadre légal mais en contradiction avec celui-ci. Les questions préjudicielles du tribunal ont exclusivement trait à la question de savoir si un transfert doit être absolument interdit et, en ordre subsidiaire, si le principe de confiance mutuelle ne doit pas être appliqué dans la détermination de l'État membre responsable en cas de violations de droits fondamentaux antérieures à un transfert ou à l'encontre de ressortissants de pays tiers en général. Le présent renvoi vise à savoir si, à supposer qu'un transfert ne soit pas déjà exclu dans pareilles circonstances, l'État membre qui veut transférer le demandeur peut invoquer dans une telle situation le principe de confiance mutuelle entre les États ou supporter lui-même la charge de prouver qu'aucune violation de l'article 4 de la Charte n'aura lieu après un transfert.
- 42 En outre, le tribunal considère, compte tenu de ce qui a été déclaré par le défendeur lors de l'audience, que, en posant des questions préjudicielles, le but n'est pas de « sanctionner » les « pushbacks » et/ou d'autres violations des droits de l'homme. Le tribunal pose des questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union parce qu'il l'estime nécessaire pour rendre son jugement dans l'affaire au principal. Le juge national est lui-même responsable en tant que gardien du droit de l'Union et de son interprétation uniforme, et a également pour mission de fournir une protection juridique (complémentaire) dans des cas individuels. Le tribunal est confronté à la question de savoir comment le droit de l'Union doit être interprété si le principe de confiance mutuelle entre les États membres repose sur la prémisses que les États membres garantissent le respect des droits fondamentaux, alors que ces mêmes États membres violent systématiquement les droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures par des « pushbacks » et des rétentions illégales.

Contrairement à ce que le défendeur a fait valoir à l'audience, le tribunal considère que, dans de tels cas, ce n'est pas seulement la Commission européenne qui est responsable et compétente, mais aussi les tribunaux nationaux et les deux juridictions de l'Union européenne. Indépendamment du fait que le tribunal estime qu'il est nécessaire que la Cour réponde aux questions pour qu'il puisse statuer dans l'affaire au principal, la Commission européenne, lorsqu'elle décide de faire ou non usage de ses pouvoirs, prend – manifestement – en compte des arguments autres que la sauvegarde des droits fondamentaux à tout moment et à

l'égard de chacun. Le tribunal se réfère à cet égard au communiqué de presse du 1^{er} juin 2022 dans lequel la Commission approuve un plan d'aide à la Pologne, mettant ainsi à disposition des montants d'aide substantiels^{54 55}, mais semble conclure un compromis en ce qui concerne l'état de droit (Rule of law) en Pologne et, partant, en ce qui concerne l'état de droit en Europe (Rule of law européen), alors que, s'agissant de la garantie des droits fondamentaux par les tribunaux selon les modalités prévues par le droit des traités et le droit de l'Union, aucun compromis n'est acceptable et les arguments autres que cette garantie n'ont aucune portée. Non seulement le juge a une responsabilité totalement différente de celle de la Commission européenne, mais les principes et les motifs qui sous-tendent ses décisions ne sont pas comparables. Le tribunal ne peut et ne s'abstiendra donc pas de poser les présentes questions préjudicielles pour la seule raison que la Commission européenne est compétente pour engager une procédure d'infraction contre la Pologne.

Au demeurant, la position du défendeur selon laquelle seule la Commission européenne a pour mission de prévenir et de sanctionner les « pushbacks » n'est pas largement partagée dans la pratique judiciaire nationale^{56 57 58}.

- 43 Le tribunal renvoie à cet égard également aux lettres qui, suite à cette décision de la Commission européenne, ont été envoyées au président français Macron et à Ursula von der Leyen^{59 60}. Aussi bien des organisations non gouvernementales

⁵⁴ Laying the Foundations for Recovery : Poland's recovery and resilience plan, juin 2022.

⁵⁵ Commission européenne – Communiqué de presse NextGenerationEU : la Commission européenne approuve le plan pour la reprise et la résilience de la Pologne, doté d'une enveloppe de 35,4 milliards d'euros, Bruxelles, le 1^{er} juin 2022.

⁵⁶ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken – EU-grenzen zijn ook onze grenzen. Nederlandse verantwoordelijkheid voor mensenrechten aan de EU-buitengrenzen en effectieve rechtsbescherming, januari 2022 (Commission consultative pour les étrangers – Les frontières de l'Union sont aussi nos frontières. La responsabilité des Pays-Bas en matière de droits de l'homme aux frontières extérieures de l'UE et la protection juridictionnelle effective, janvier 2022).

⁵⁷ Commissie Meijers, gespreksnotitie Rondetafelgesprek Pushbacks : “Wat kan Nederland doen om pushbacks tegen te gaan?”, 12 januari 2022, Prof. dr. Jorrit Rijpma en dr. Melanie Fink (Universiteit Leiden), namens de Commissie Meijers [Commission Meijers, discussions de la table ronde sur les pushbacks : « Que peuvent faire les Pays-Bas afin de lutter contre les pushbacks ? », 12 janvier 2022, Prof. dr. Jorrit Rijpma et dr. Melanie Fink (Université de Leiden), au nom de la Commission Meijers].

⁵⁸ Kamervragen vluchtelingen aan grens Polen en Belarus, SDU Nieuws Vreemdelingenrecht, 2021/1902, 28 oktober 2021 (Questions de la chambre des représentants sur les réfugiés à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie, SDU informations en matière de droit des réfugiés, 2021/1902, 28 octobre 2021).

⁵⁹ Open Letter to the European Commission regarding Polish National Council of the Judiciary, 7 juin 2022, www.ruleoflaw.pl.

⁶⁰ Lettre du 8 juin 2022, www.iaj-ium.org.

qui sont actives dans le domaine des droits de l'homme que des associations de juges européennes expriment dans ces lettres leurs préoccupations sérieuses quant aux conséquences de cette décision de la Commission sur l'état de droit en Pologne. La Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (association néerlandaise de la magistrature) a également publié un message sur son site Internet le 10 juin 2022 pour exprimer ses préoccupations⁶¹. Dans une lettre conjointe du 8 juin 2022 adressée au président Macron, l'Association des juges administratifs européens (AEAJ), l'Association européenne des juges (AEJ/EAJ), Judges for Judges et les Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL) ont écrit, notamment, ce qui suit :

[...]

Alors que la Commission européenne a récemment indiqué qu'un accord avec le gouvernement polonais était en bonne voie, il est de la responsabilité de la France, en sa qualité de président de l'Union, mais aussi d'État fondateur de la Communauté européenne, de veiller à ce que cet accord ne se fasse pas au détriment de ses valeurs fondamentales. Elle doit notamment s'assurer que, avant tout versement de fonds européens, les autorités polonaises mettent en œuvre les réformes qui rétablissent effectivement l'indépendance du pouvoir judiciaire, en rétablissant au sein du Conseil national de la magistrature une parité de juges, et en éliminant toute possibilité de remettre en cause, directement ou indirectement, la responsabilité des juges en raison du contenu de leur décision.

Œuvrer ainsi à la restauration de l'État de droit n'est pas seulement une nécessité intrinsèque à la lumière des valeurs démocratiques de l'Union européenne. L'existence dans chaque État membre d'un système judiciaire garantissant le plein respect des droits et libertés des citoyens est une condition sine qua non de la pérennité de l'ordre juridique européen. La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des systèmes juridiques de chaque pays suppose que chaque État assure à ses homologues le respect des mêmes normes et garanties, à commencer par le droit de toute personne à une justice pleinement indépendante. D'ores et déjà, la légitimité des décisions rendues par les juges polonais, nommés par un conseil judiciaire national désormais inféodé au gouvernement, est remise en question. Si nous laissons perdurer une telle situation – au risque de la voir s'étendre à d'autres États – c'est le principe même d'une construction européenne fondée sur l'intégration par le droit qui est remis en cause.

[...] [traduction libre]

- 44 Dans la mesure où le défendeur estime que le juge n'a pas pour mission ni pour compétence de tenir compte des violations systématiques des droits de l'homme

⁶¹ NVVR Nieuws, 10 juni 2022, Grote zorgen om voorstel Polen 36 miljard Euro uit te keren uit EU Coronaherstelfonds, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, www.nvvr.org (Infos NVVR, 10 juin 2022, Préoccupations sérieuses concernant le projet d'accorder 36 milliards d'euros à la Pologne provenant du fond de redressement Coronavirus, association néerlandaise de la magistrature).

par l'État membre éventuellement responsable lors de l'examen de la légalité d'une décision de transfert, le tribunal n'y adhère pas.

Afin de pouvoir statuer dans l'affaire au principal, le tribunal estime qu'il est nécessaire que la Cour précise davantage le droit de l'Union et tienne compte de toutes ces circonstances lorsqu'il s'agit de déterminer comment l'autorité décisionnelle nationale et la juridiction nationale doivent déterminer si et dans quelle mesure une valeur peut être attachée à la confiance mutuelle entre les États lorsque l'État membre éventuellement responsable est structurellement et depuis longtemps coupable de violations des droits de l'homme et/ou que l'état de droit est sérieusement mis sous pression et ne semble plus être garanti.

- 45 Enfin, comme cela a également été discuté à l'audience, le tribunal estime qu'il est dans l'intérêt des deux parties à la procédure principale de soumettre ces questions préjudicielles à la Cour pour que celle-ci y réponde. En effet, si le transfert vers un État membre qui « pratique des pushbacks » est interdit par la plus haute juridiction nationale dans seulement un État membre, cela entraînera des migrations secondaires et rendra l'autorité décisionnelle responsable du traitement de toutes les demandes pour lesquelles cet autre État membre serait responsable en vertu du règlement de Dublin. Outre le fait que cela n'est pas souhaitable pour l'autorité décisionnelle concernée parce que cela fait peser une charge sur les ressources dont elle dispose, cela porte également atteinte à l'idée fondamentale qui sous-tend le règlement de Dublin. Cela signifie donc que l'État membre ne subit aucune conséquence du fait qu'il a recours aux « pushbacks », et que cet État membre est essentiellement récompensé et obtient ce qu'il vise en ayant recours aux « pushbacks », à savoir ne pas être responsable de l'examen des demandes de protection internationale et ne pas être responsable de l'accueil des demandeurs d'asile et donc ne pas pouvoir être responsable de la garantie de l'exercice par les personnes bénéficiant d'une protection internationale de leurs droits en tant que titulaires du statut.

En résumé, si la Cour ne précise pas davantage le droit de l'Union, la pratique des « pushbacks » restera impunie et ces États membres obtiendront ainsi par la force le « partage » de la responsabilité de l'Union de faire respecter le droit fondamental à l'asile des ressortissants des pays tiers, faute d'accord au niveau politique. Toutefois, cette manière de « partager la responsabilité » se fait au détriment du demandeur individuel de protection internationale dont la dignité humaine est ainsi violée. Il appartient au juge de garantir la dignité humaine et les autres droits fondamentaux des individus. Le tribunal considère donc qu'une interprétation plus poussée du droit de l'Union est nécessaire afin de pouvoir évaluer si le transfert du demandeur au principal à la Pologne doit être interdit.

La norme de preuve, le devoir de coopération et la possibilité de porter plainte auprès des autorités de l'État membre responsable et de demander réparation auprès des tribunaux nationaux.

- 46 Le tribunal demande à la Cour si, dans une situation telle que celle décrite dans la deuxième question préjudicielle du tribunal, le droit de l'Union impose à l'État membre de transfert de dissiper tout doute, ou d'établir à suffisance, que le demandeur ne se retrouvera pas dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte après le transfert.
- 47 Dans l'arrêt C.K. e.a. contre République de Slovénie⁶², la Cour a considéré notamment :

[...]

59 *Cela étant, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, les règles du droit dérivé de l'Union, y inclus les dispositions du règlement Dublin III, doivent être interprétées et appliquées dans le respect des droits fondamentaux garantis par la Charte.*

[...]

63 *S'agissant des droits fondamentaux qui leur sont reconnus, outre la codification, à l'article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin III, de la jurisprudence issue de l'arrêt du 21 décembre 2011, N. S. e.a. (C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865), mentionné au point du présent arrêt, le législateur de l'Union a tenu à souligner, aux considérants 32 et 39 dudit règlement, que les États membres sont liés, dans l'application de celui-ci, par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que par l'article 4 de la Charte.*

64 *En ce qui concerne, plus spécifiquement, les décisions de transfert, le législateur de l'Union est venu, d'une part, entourer leur légalité de garanties en reconnaissant notamment au demandeur d'asile concerné, à l'article 27 du règlement Dublin III, le droit de former un recours effectif devant une juridiction contre cette décision, dont l'étendue couvre tant les circonstances de fait que de droit entourant celle-ci. D'autre part, il a encadré, à l'article 29 dudit règlement, les modalités de ces transferts d'une manière plus détaillée qu'il ne l'avait fait dans le règlement Dublin II.*

65 *Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que le transfert d'un demandeur d'asile dans le cadre du règlement Dublin III 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.*

[...]

75 *En conséquence, dès lors qu'un demandeur d'asile produit, en particulier dans le cadre du recours effectif que lui garantit l'article 27 du règlement Dublin*

⁶² Arrêt du 16 février 2017, C. K. e.a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

III, des éléments objectifs, tels que des attestations médicales établies au sujet de sa personne, de nature à démontrer la gravité particulière de son état de santé et les conséquences significatives et irréversibles que pourrait entraîner un transfert sur celui-ci, les autorités de l'État membre concerné, y compris ses juridictions, ne sauraient ignorer ces éléments. Elles sont, au contraire, tenues d'apprécier le risque que de telles conséquences se réalisent lorsqu'elles décident du transfert de l'intéressé ou, s'agissant d'une juridiction, de la légalité d'une décision de transfert, dès lors que l'exécution de cette décision pourrait conduire à un traitement inhumain ou dégradant de celui-ci (voir, par analogie, arrêt du 5 avril 2016, Aranyosi et Căldăraru, C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, point 88).

76 Il appartiendrait alors à ces autorités d'éliminer tout doute sérieux concernant l'impact du transfert sur l'état de santé de l'intéressé. Il convient, à cet égard, en particulier lorsqu'il s'agit d'une affection grave d'ordre psychiatrique, de ne pas s'arrêter aux seules conséquences du transport physique de la personne concernée d'un État membre à un autre, mais de prendre en considération l'ensemble des conséquences significatives et irréversibles qui résulteraient du transfert.

[...]

- 48 Le tribunal demande à la Cour d'expliquer si, lorsqu'un demandeur – notamment dans le cadre du recours effectif garanti par l'article 27 du règlement de Dublin – présente des preuves objectives de violations graves des droits fondamentaux à son encontre ou à l'encontre de ressortissants de pays tiers en général avant le transfert, il appartient à l'État membre de transfert d'exclure qu'un tel transfert crée un risque réel que le demandeur soit soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 4 de la Charte et d'éliminer ainsi tout doute sérieux quant au respect des droits fondamentaux tels que garantis par la Charte après le transfert.
- 49 Le tribunal estime qu'un tel renversement de la charge de la preuve refléterait fondamentalement les obligations auxquelles les États membres se sont engagés. En outre, l'État membre qui est chargé de déterminer l'État membre responsable est généralement mieux placé que le demandeur pour assumer cette charge de la preuve. Le tribunal pense, par exemple, à une obligation de vérification de la part de l'autorité de décision ou à la demande de garanties individuelles auprès des autorités de l'État membre responsable. L'accord aux fins de reprise en charge sert à garantir que l'État membre responsable se conformera à ses obligations telles que définies à l'article 18 du règlement de Dublin. En outre, l'État membre chargé de déterminer l'État membre responsable pourrait demander et obtenir des garanties explicites concernant les conditions d'accueil adéquates, le traitement rapide et la poursuite de la procédure d'asile et l'absence de rétention dépourvue de base légale. Le demandeur ne peut pas faire de vérification chez les autorités de l'État membre responsable et ne peut pas non plus demander des garanties à l'État membre le préservant, après le transfert, de violations de ses droits fondamentaux.

L'idée qu'un demandeur qui subit une atteinte à ses droits fondamentaux après un transfert doive se tourner vers les autorités de l'État membre responsable implique qu'il doive d'abord subir une atteinte, même si l'État membre qui procède au transfert n'ignore pas ou ne peut pas ignorer des violations antérieures de droits fondamentaux. Dans une situation comme celle qui se présente en Pologne, la question se pose de savoir si, même lorsque le demandeur ne peut pas établir (à suffisance) sa crainte face à un transfert, l'État qui procède au transfert ne doit pas faire un geste envers le demandeur en demandant des garanties individuelles.

Les États membres doivent en principe pouvoir se fier aux garanties qui leur sont données. Dans une situation où l'État membre responsable viole systématiquement les droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers et compromet ainsi les principes du RAEC, mais où une décision de transfert est prise malgré cela, il est également concevable qu'après l'obtention de garanties, il soit également demandé et/ou signalé dans quelle mesure ces garanties ont été respectées après le transfert et que, pour ainsi dire, le respect des droits fondamentaux soit contrôlé par l'État membre de transfert.

- 50 Si la Cour interprète le droit de l'Union de telle manière que, même en cas de violations systématiques des droits fondamentaux avant le transfert, l'État membre chargé de déterminer l'État membre responsable peut en principe envisager un éventuel transfert, la question se pose donc de savoir si ces violations antérieures sont – dans une certaine mesure – affectées par la répartition de la charge de la preuve.

Le tribunal demande en substance à la Cour d'expliquer si le droit de l'Union comporte une répartition de la charge de la preuve différente dans une situation comme celle qui se présente en Pologne. À cet égard, la Cour se réfère à des arrêts récents de la Cour EDH dans lesquels celle-ci semble admettre un renversement de la charge de la preuve. Dans l'arrêt M.H. et autres c. Croatie⁶³, la Cour EDH déclare explicitement et à de nombreuses reprises que de nombreux rapports montrent une pratique de « pushbacks » généralisée et structurelle de longue date par les autorités en Croatie⁶⁴. Il ressort également de cet arrêt que la Croatie, dans la procédure devant la Cour EDH et dans le débat public, nie ou tente de nier le contenu des rapports des organisations non gouvernementales⁶⁵. La Cour EDH renvoie également au point 174 de son arrêt dans l'affaire M.K. c. Pologne⁶⁶. Dans la constatation des faits, la Cour EDH semble partir du récit fait par les

⁶³ Cour EDH, 18 novembre 2021, M.H. et autres c. Croatie (ECLI:CE:ECHR:2021:1118JUD001567018).

⁶⁴ Cour EDH, 18 novembre 2021, M.H. et autres c. Croatie (ECLI:CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, points 103 à 115).

⁶⁵ Cour EDH, 18 novembre 2021, M.H. et autres c. Croatie (ECLI:CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, point 292).

⁶⁶ Cour EDH, 23 juillet 2020, M.K. et autres c. Pologne (ECLI:CE:ECHR:2020:0723JUD004050317).

ressortissants de pays tiers, compte tenu de l'information générale suivante, qui fait apparaître « *l'existence d'une pratique systémique des garde-frontières chargés des contrôles à la frontière entre la Pologne et le Bélarus consistant à déformer dans leurs procès-verbaux les déclarations faites par les demandeurs d'asile. De plus, des arrêts de la Cour administrative suprême ont confirmé l'existence d'irrégularités procédurales dans le cadre des interrogatoires des étrangers qui se présentaient à la frontière entre la Pologne et le Bélarus au moment des faits, notamment l'absence d'investigations sérieuses sur les raisons pour lesquelles les intéressés cherchaient à entrer en Pologne (paragraphe 76-77 ci-dessus)* ».

Le tribunal demande à la Cour de préciser davantage dans quelle mesure des informations telles que celles sur lesquelles la Cour EDH fonde son raisonnement dans cet arrêt ont une incidence sur le niveau de preuve et/ou la charge de la preuve s'agissant tant des déclarations relatives à des violations des droits de l'homme qui ont déjà été commises, que de la crainte que des violations soient commises après le transfert. Si l'autorité décisionnelle n'ignore pas, ou ne peut pas ignorer, de telles informations générales, faut-il renverser la charge de la preuve comme semble le faire la Cour EDH, ou bien faut-il alléger les exigences imposées au ressortissant d'un pays tiers pour étayer son récit ?

- 51 Si la Cour interprète le droit de l'Union en ce sens que, indépendamment de violations antérieures de droits fondamentaux à l'égard de ressortissants de pays tiers en général et/ou spécifiquement à l'égard d'un demandeur avant un transfert et de violations de droits fondamentaux autres que l'article 4 de la Charte, l'État membre qui procède au transfert au titre du principe de confiance mutuelle entre les États n'a pas d'autre obligation de motivation et d'instruction, la question se pose de savoir comment le demandeur peut rendre plausible que l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin fait obstacle à un transfert. Le tribunal souhaite également savoir à quelles exigences et à quel seuil les moyens de preuve doivent satisfaire pour estimer plausible la crainte du demandeur de se retrouver après un transfert dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte.
- 52 Le tribunal relève à cet égard que l'annexe II du [règlement] d'exécution qui a trait au règlement de Dublin, énumère des moyens de preuve directs et indirects ⁶⁷. Le tribunal constate qu'elle ne cite aucun moyen de preuve par lequel le demandeur peut étayer son affirmation selon laquelle l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin fait obstacle à un transfert. Aucun élément n'a non plus été fourni quant à l'application de l'article 17, paragraphe 1, du règlement de Dublin. Le tribunal se voit donc confronté à la question de savoir comment un demandeur

⁶⁷ Règlement d'exécution (UE) n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil 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 (JO 2014, L 39, p. 1 à 43).

de protection internationale qui conteste une décision de transfert peut étayer ses arguments.

53 Le règlement de Dublin dispose que le point de départ est un entretien personnel avec le demandeur dans l'État membre chargé de déterminer l'État membre responsable. Le tribunal relève que l'AUEA ⁶⁸ déduit des points 46 et 48 de l'arrêt Ghezebash ⁶⁹ que l'article 4 du règlement de Dublin et l'article 5 du règlement de Dublin doivent être lus conjointement et doivent être interprétés conjointement avec le droit de défense, le droit à une bonne administration et le droit à une protection juridictionnelle effective. L'AUEA indique à cet égard que le droit d'être entendu est ancré dans ces principes généraux ⁷⁰.

54 À cet égard, le tribunal se réfère à l'article 5, lu en combinaison avec l'article 4, du règlement de Dublin, qui, sous réserve de quelques exceptions, prescrit un entretien personnel aux fins de déterminer l'État membre responsable. Il semble au tribunal que c'est pour cette raison que les déclarations du ressortissant d'un pays tiers sur ce qu'il a vécu dans l'État membre responsable ne sont pas dénuées de pertinence. Elles peuvent en effet faire apparaître des éléments imposant d'interdire un transfert au titre de l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin ou des circonstances susceptibles d'inciter l'État membre chargé de déterminer l'État membre responsable à exercer son pouvoir discrétionnaire d'évoquer spontanément le traitement de la demande d'asile.

Si cette interprétation du tribunal est la bonne, cela suppose de devoir apprécier la fiabilité de (toutes) ces déclarations. Le tribunal demande à la Cour de clarifier ce point et d'indiquer quelles exigences peuvent être imposées à l'étranger pour étayer ses déclarations.

55 Le droit de l'Union n'énonce aucune « règle de preuve » indiquant aux États membres le niveau de preuve à fixer dans l'appréciation de la fiabilité des déclarations d'un demandeur dans une procédure Dublin.

Le tribunal considère qu'il est loisible aux États membres, compte tenu du principe de l'autonomie procédurale, de l'inscrire dans leur législation et réglementation ou de le définir dans leur jurisprudence.

Le tribunal estime que les conditions requises pour établir à suffisance des déclarations ne peuvent cependant pas être à ce point exigeantes qu'il sera impossible au ressortissant étranger d'y satisfaire. En effet, cela prive d'effet utile la procédure pour contester une décision de transfert et, surtout, va à l'encontre de

⁶⁸ Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) auparavant Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA).

⁶⁹ Arrêt du 7 juin 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, répondant aux questions posées par le tribunal de céans (ECLI:NL:RBDHA:2015:1004).

⁷⁰ BEAA Analyse juridique Les procédures d'asile et le principe de non-refoulement, 2018.

l'interdiction absolue du refoulement puisque le but de la procédure est de déterminer si un transfert est contraire aux dispositions de l'article 4 de la Charte.

56 Le demandeur peut étayer ses affirmations concernant la situation générale dans l'État membre responsable au moyen d'informations sur le pays, fournies notamment par des organisations faisant autorité. Cependant, elles n'apporteront d'ordinaire aucune confirmation de l'expérience spécifique et concrète que le demandeur a vécue. Cela signifie que le demandeur devra surtout étayer d'une autre manière les déclarations qu'il a faites sur ses expériences spécifiques.

57 Dans les procédures Dublin, les déclarations des demandeurs portent souvent sur des expériences antérieures dans l'État membre responsable qui sont qualifiées de « faits négatifs ». C'est ainsi qu'il est régulièrement exposé que le demandeur n'a pas accès à la procédure d'asile, à des structures d'accueil, à des soins médicaux adéquats et n'a reçu aucun document attestant de ses tentatives (vaines) de dénoncer tout cela.

L'établissement de faits négatifs et de violations des obligations par l'État membre responsable est extrêmement compliqué d'autant plus qu'aucun document n'en est généralement délivré.

Le tribunal estime qu'il peut par exemple difficilement être exigé du ressortissant étranger qu'après avoir, selon ses dires, été maltraité pendant la rétention, il en produise des documents. En règle générale, les autorités ne vont en effet pas en délivrer d'attestation écrite. De même, il peut difficilement être attendu du demandeur qu'il fasse des photos pendant les « pushbacks » ou au cours de maltraitements et qu'il veille à établir quand et par qui les violations en question ont été commises de sorte qu'il puisse ultérieurement étayer plus avant ses propres déclarations devant l'État membre chargé de déterminer l'État membre responsable. Le tribunal se demande également quelle est l'utilité de prouver ces faits négatifs et de s'y attarder si, en règle générale, le principe de confiance mutuelle entre les États peut être invoqué et si le demandeur, après son transfert, peut, le cas échéant, saisir les autorités (supérieures) ou les instances appropriées au cas où l'État membre responsable, au mépris de ce principe et de l'accord de prise en charge, ne respecte quand même pas ses obligations internationales envers ce demandeur.

58 Dans la jurisprudence nationale, tout comme dans la procédure au principal, il est d'ordinaire objecté que les déclarations du demandeur sur des expériences vécues dans l'État membre responsable à l'appui de la position selon laquelle il faut renoncer au transfert ne sont pas étayées par des documents.

Il est également régulièrement objecté que les informations générales par pays ne sont pas suffisamment spécifiques à la situation dans laquelle le demandeur se retrouvera après le transfert.

Enfin, dans les motifs des décisions de transfert il est invariablement considéré qu'il ressort de l'accord de prise en charge obtenu que l'État membre responsable respectera (toutes) ses obligations à l'égard du demandeur.

- 59 Dans ces conditions, le tribunal demande à la Cour de préciser par quels moyens de preuve le demandeur peut étayer son affirmation selon laquelle l'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin empêche un transfert et quelles exigences et quel niveau de preuve peuvent être requis concernant l'obligation d'étayer les déclarations faites par le demandeur lui-même. Le tribunal souhaite ensuite savoir si, dans la détermination de l'État membre responsable, une obligation de coopération pèse sur l'État membre qui doit instruire cette détermination, qui, dans son contenu et sa finalité, est comparable à l'obligation de coopération figurant à l'article 4 de la directive qualification et qui s'applique dans l'examen au fond de demandes de protection internationale. Le tribunal relève à l'égard de cette question juridique que, dans ses considérants, le règlement Dublin vise expressément l'acquis de l'Union en matière d'asile et notamment la directive qualification.

Le tribunal considère que, compte tenu de la nature et de la portée des faits qu'il devra exposer de façon plausible, le demandeur se trouve dans une position précaire sur le plan de la preuve et que le demandeur sera régulièrement dans l'impossibilité d'apporter la preuve afin de rendre plausible sa crainte de subir une violation de l'article 4 de la Charte ou d'autres droits fondamentaux.

Même si, dans une situation comme celle qui se présente en Pologne, l'État membre qui procède au transfert peut se fonder sur le principe de confiance mutuelle entre les États membres et qu'il appartient au demandeur de renverser cette présomption juridique, il n'est pas admissible que le demandeur se retrouve en fait dans l'impossibilité d'étayer sa crainte. Toutefois, la procédure de Dublin semble contenir moins de garanties procédurales permettant au ressortissant d'un pays tiers d'étayer sa crainte d'une violation de l'article 4 de la Charte après son transfert vers un autre État membre que la procédure dans laquelle la crainte du retour dans le pays d'origine est évaluée. En même temps, l'acquis de l'Union semble être incorporé dans (l'application du) règlement de Dublin et les États membres sont tenus de respecter les droits fondamentaux du demandeur à tout moment.

Le tribunal demande donc à la Cour de préciser si, et le cas échéant dans quelle mesure et comment, dans une situation telle que celle de la Pologne, l'État membre de transfert doit compenser la charge de la preuve du demandeur afin de pouvoir examiner et évaluer de manière approfondie si, à la suite d'un transfert, une violation des droits fondamentaux du demandeur est réelle et prévisible et qu'il doit être renoncé au transfert vers la Pologne.

- 60 Le tribunal demande à la Cour, dans une dernière question préjudicielle, de préciser si les réponses aux questions de la juridiction concernant la répartition de la charge de la preuve et le niveau de preuve seraient différentes si le demandeur

devait exposer de façon plausible qu'il n'a pas la possibilité de saisir les autorités de l'État membre responsable d'une plainte en cas de violation de ses droits fondamentaux après le transfert, ou que celle-ci sera vaine en ce sens qu'elle ne mettra pas (presque) immédiatement fin à une éventuelle violation.

- 61 Le demandeur au principal a déclaré qu'il n'aurait pas auprès de qui se plaindre car ce sont précisément les autorités qui se sont rendues coupables de « pushbacks » à son encontre.
- 62 Comme exposé ci-dessus dans la présente décision de renvoi, la Pologne a récemment adopté une législation qui réglemente l'utilisation des « pushbacks ». Dans ces conditions, il est difficile de voir comment le demandeur peut effectivement se plaindre auprès des autorités polonaises si le comportement des gardes-frontières est fondé sur une compétence légale pour procéder à des « pushbacks » en cas de « migration irrégulière ». Certes, le point de départ est que le demandeur peut et doit se plaindre auprès de l'État membre responsable s'il estime que cet État membre ne remplit pas ses obligations. Dans ces conditions, le tribunal demande à la Cour de préciser la portée de cette obligation si cela signifie qu'il faut, en substance, contester une réglementation en vigueur dans l'État membre responsable. En effet, dans un tel cas, le demandeur n'est pas tenu de démontrer que l'État membre ne remplit pas ses obligations à son égard, mais doit corroborer que les dispositions législatives sur lesquelles sont fondés les agissements et les comportements des autorités ont été adoptées en violation des conventions internationales et du droit de l'Union. La question se pose de savoir si cela peut être exigé d'un demandeur individuel si l'État membre chargé de déterminer l'État membre responsable n'ignore pas ou ne peut pas ignorer l'existence d'une législation manifestement contraire aux conventions internationales et au droit de l'Union.
- 63 Le tribunal considère que la légalisation des « pushbacks » montre qu'il est peu probable que le fait de se plaindre aux autorités de l'utilisation de « pushbacks » par les autorités soit efficace pour faire cesser et empêcher ces violations des droits fondamentaux. Dans ce contexte, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'autorité décisionnelle peut exiger du ressortissant étranger une « preuve » supplémentaire que ses déclarations sont plausibles, que le fait de se plaindre des « pushbacks » ne sera pas efficace et qu'il y a lieu d'être confiant que les droits fondamentaux seront bien respectés après le transfert.
- 64 Le tribunal considère que toute personne peut saisir les tribunaux et que, en principe, il peut être attendu que tel soit également le cas d'un ressortissant d'un pays tiers qui prétend que ses droits fondamentaux sont violés par les autorités. Si, après le transfert, le demandeur devait faire face à une (menace de) violation de l'article 4 de la Charte, il lui est en principe loisible d'agir en justice.
- 65 L'idée que chacun puisse s'adresser au juge suppose par ailleurs qu'il existe une voie de droit. Le tribunal se demande cependant si cette voie de droit existe lorsque les autorités agissent de la manière attestée à propos de la Pologne. Il

ressort suffisamment clairement des informations produites et de celles examinées par le tribunal que les « pushbacks » et les abus ne sont pas fondés sur des décisions administratives et que les violations commises restent impunies et ne font donc pas l'objet de poursuites pénales. Par conséquent, le tribunal aperçoit mal comment l'accès aux tribunaux pourrait effectivement être garanti et comment l'on pourrait s'attendre à ce qu'un recours soit introduit.

- 66 Le tribunal demande à la Cour de préciser plus avant dans quelle mesure l'attitude bienveillante des autorités de l'État membre responsable à l'égard de la reconnaissance de violations antérieures des droits fondamentaux par ces autorités ou sous leur responsabilité doit être prise en compte dans l'appréciation de la légalité d'une décision de transfert et de l'usage par l'autorité décisionnelle du principe de confiance mutuelle entre les États membres. Le tribunal souhaite également savoir dans quelle mesure il convient de prendre en compte les possibilités de recourir à l'aide juridictionnelle (financée) pour introduire un recours si un demandeur se retrouve dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte après le transfert. Par la présente, le tribunal demande expressément à la Cour d'examiner la question de savoir si l'État membre de transfert peut également invoquer la confiance mutuelle entre les États membres du fait que des organisations non gouvernementales (inter)nationales opèrent dans l'État membre responsable qui, en quelque sorte, prennent la relève des autorités en fournissant une assistance qui, en vertu du droit de l'Union, doit être fournie par l'État membre responsable. Il apparaît au tribunal que la présence de telles organisations non gouvernementales atteste plutôt que l'État membre responsable manque aux obligations qui lui incombent en vertu des conventions internationales et du droit de l'Union. Il y a donc d'autant plus lieu d'examiner de manière critique s'il est possible de partir du principe de confiance mutuelle entre les États membres plutôt que si ce principe peut fonder la légalité de la décision de transfert.
- 67 Le principe de confiance mutuelle entre les États membres comprend donc également la confiance que, après le transfert, le demandeur Dublin peut saisir les autorités (administratives et judiciaires) de l'État membre responsable pour dénoncer une violation de ses droits fondamentaux ou pareil risque. Comme indiqué ci-dessus, le tribunal souhaiterait que la Cour précise si ce point de départ peut être utilisé dans une situation telle que celle en cause en Pologne, dans la mesure où il serait considéré que le pouvoir judiciaire en Pologne est indépendant de la manière préconisée par la Cour et la Cour CEDH et que l'état de droit (the Rule of Law) est garanti.
- 68 Le tribunal considère enfin que l'article 19 de la CEDH montre le rôle unique de la Cour EDH et du principe de subsidiarité. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour EDH qu'il appartient aux États membres de respecter et de faire

respecter les droits fondamentaux et que la Cour EDH n'est pas une instance d'appel complémentaire ⁷¹.

L'introduction d'un recours auprès de la Cour EDH n'est pas une phase ordinaire de la procédure judiciaire. L'autorité de décision de l'État membre de transfert devra donc évaluer de manière approfondie, dans des circonstances telles que celles de la Pologne, si le demandeur a accès aux voies de recours nationales dans l'État membre responsable. De l'avis du tribunal, le fait que, moyennant le respect des règles de procédure que la CEDH contient (également), l'accès à la Cour EDH soit garanti n'enlève rien à cette obligation.

Si, au moment où la décision doit être prise d'introduire une demande aux fins de prise ou de reprise en charge, il est déjà clair qu'en cas de (menace de) violation de [l'article] 4 de la Charte/[l'article] 3 de la CEDH, la Cour EDH doit être saisie parce que la saisine des autorités et des tribunaux nationaux sera vaine, il faudra renoncer au transfert. L'autorité de décision devra donc, de l'avis du tribunal, se demander si le demandeur peut être tenu d'exercer des voies de recours nationales s'il est établi que la saisine des autorités nationales (supérieures) ne sera pas possible ou sera vaine. Le tribunal considère à ce propos que l'État membre de transfert sera généralement mieux placé que le demandeur pour s'en assurer.

- 69 Au vu des faits et circonstances ci-dessus, le tribunal est également confronté à la question du contenu et de la portée du principe de confiance mutuelle entre les États membres. En principe, le principe de confiance mutuelle entre les États membres comprend également le principe selon lequel si – malgré précisément ce principe de confiance mutuelle entre les États membres – le ressortissant d'un pays tiers fait néanmoins l'objet d'une violation de l'article 4 de la Charte après son transfert, il peut saisir des autorités (supérieures) de l'État membre responsable de façon à faire cesser la violation – au moins – presque immédiatement. Toutefois, si un demandeur expose de façon plausible que la saisine ne sera pas possible ou effective et qu'une éventuelle violation de ses droits fondamentaux se poursuivra après le transfert, la question se pose de savoir si cela affecte la répartition de la charge de la preuve et les niveaux de preuve. Le tribunal souhaite savoir si, s'il est déjà clair, au moment où la décision de transfert doit être prise, que le « filet de sécurité » consistant à pouvoir saisir des autorités et/ou des tribunaux après le transfert n'est pas en place, cela signifie qu'une charge de la preuve plus lourde incombe à l'État membre de transfert et qu'il a une obligation plus étendue de s'assurer qu'aucune violation ne se produise après le transfert. Le tribunal souhaiterait également savoir si, dans le cas où un demandeur expose de façon plausible qu'une saisine sera vaine parce qu'il ne sera pas immédiatement mis fin aux violations éventuelles ou que celles-ci ne seront pas empêchées en cas de saisine, le demandeur doit satisfaire à un niveau de preuve inférieur pour rendre plausible le fait que le transfert vers cet État membre doit être interdit.

⁷¹ Voir notamment *García Ruiz c. Espagne* [n° 30544 96 points 28 et 29 ECHR 1999 I] et *Bykov c. Russie* [10 03 2009 point 88].

Conclusion et questions préjudicielles

- 70 Lorsqu'un demandeur de protection internationale introduit un recours contre une décision de transfert qui a été adoptée en vertu du règlement de Dublin, il faut apprécier si, après le transfert dans l'État membre éventuellement responsable, le demandeur se retrouvera dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte. Cette appréciation se limite à la qualité de la procédure d'asile, à l'accueil durant cette procédure et aux conditions matérielles après le transfert. En principe, l'État qui procède au transfert peut se fonder sur le principe de confiance mutuelle entre les États et supposer que l'État membre responsable s'acquittera des obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union et des conventions internationales de respecter les droits fondamentaux du demandeur. Il appartient au demandeur de renverser cette présomption légale s'il prétend qu'après le transfert il se trouvera dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte.
- 71 Il est concevable que, s'il est établi que l'État membre susceptible d'être responsable viole systématiquement et gravement les droits fondamentaux tels qu'énoncés dans la Charte, la Convention sur les réfugiés et la CEDH, le droit de l'Union doit donc être interprété en ce sens que le transfert doit être interdit pour cette seule raison, ou que l'on ne puisse plus se fonder d'emblée sur le principe de confiance mutuelle entre les États membres et qu'il appartient à l'État membre de transfert non seulement de rendre plausible, mais aussi de lever tout doute quant au fait que le demandeur sera protégé contre une violation de ses droits fondamentaux par l'État membre responsable après le transfert. En effet, si le droit de l'Union européenne doit être interprété en ce sens que, en cas de violation des droits fondamentaux avant le transfert, le demandeur qui fait l'objet de nouvelles violations après son transfert, doit saisir les autorités compétentes et, si cela s'avère inefficace, la Cour EDH, cela signifierait que l'État membre de transfert et son (ses) système(s) judiciaire(s) devraient fermer les yeux sur le fait que certains États membres ne remplissent pas leurs obligations en matière de respect des droits fondamentaux et violent même de manière flagrante les droits fondamentaux – entre autres – des ressortissants de pays tiers couverts par le règlement de Dublin. Le tribunal ne voit pas non plus pourquoi il faudrait encore examiner le traitement qui a été réservé à un demandeur dans cet État membre avant que la décision de transfert ne devienne effective. La question est de savoir comment le juge, en sa qualité de juge de l'Union, peut remplir son obligation d'offrir un recours juridictionnel effectif compte tenu de la portée et de l'interprétation des droits fondamentaux garantis par la Charte et du niveau de protection.
- 72 Le tribunal estime nécessaire de recevoir une interprétation de la Cour de justice sur le droit de l'Union pour pouvoir statuer dans le litige au principal où le transfert du demandeur à la Pologne est envisagé. Le tribunal sollicite dès lors la Cour de répondre aux questions préjudicielles suivantes du tribunal :

[OMISSIS reproduction des questions préjudicielles]

- 73 Il n'est pas question d'un acte clair à propos de ces questions, dès lors que le règlement de Dublin ne donne aucune indication quant à la portée et la signification du principe [de confiance mutuelle] entre les États membres, pas plus d'ailleurs que le RAEC n'y fait allusion. Il ne serait pas correct de dire qu'il ne peut pas exister de doute raisonnable quant à l'interprétation ou au champ d'application du principe de confiance mutuelle entre les États membres. Se pose la question de savoir si, concernant les questions juridiques énoncées par le tribunal, la pratique juridique nationale est conforme au règlement de Dublin et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Par ailleurs, il ne saurait pas non plus être question d'un acte éclairé concernant ces questions, dès lors que, par le passé, la Cour de justice n'a pas déjà donné de réponses claires à ces questions et il n'est pas apparu non plus que des réponses à ces questions puissent être trouvées dans la jurisprudence constante rendue par la Cour de justice dans des affaires comparables.

[OMISSIS]

Décision

Le tribunal :

- demande à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer à titre préjudiciel sur les questions énoncées plus haut au point 72 ;

[OMISSIS] [formule finale].

ANNEXE – LE CADRE JURIDIQUE

[OMISSIS]