

Affaire C-324/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

25 mai 2021

Juridiction de renvoi :

Raad van State (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

19 mai 2021

Partie requérante :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Partie défenderesse :

F.

RAAD VAN STATE (Conseil d'État, Pays-Bas ; ci-après le « Raad ») [omissis]

Le 19 mai 2021

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

(section du contentieux administratif)

Décision de renvoi rendue dans le cadre de l'appel formé par :

le staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, ci-après le « Staatssecretaris »),

appelant,

contre le jugement du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas ; ci-après le « rechtbank ») [omissis] du 16 juillet 2019 [omissis] dans le litige opposant :

F. (ci-après « F »)

et

le Staatssecretaris.

Le déroulement de la procédure

Par décision du 1^{er} juillet 2019, F a été placé en rétention à des fins d'éloignement.

Par jugement du 16 juillet 2019, le rechtbank a déclaré fondé le recours que F a introduit contre cette décision, il a ordonné la levée de la mesure de rétention à compter de cette date et il a accordé une indemnité à F.

Le Staatssecretaris a interjeté appel de ce jugement.

[omissis][aspects procéduraux] [omissis]

Les motifs

Introduction

- 1 Dans la présente décision de renvoi, le Raad demande à la Cour des précisions sur l'application du règlement [(UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180, ci-après le « règlement de Dublin »)] au cas où il existe déjà un accord aux fins de la reprise en charge entre deux États membres, où l'étranger prend la fuite avant le transfert entre ces deux États membres, et où cet étranger introduit ensuite, à nouveau, une demande de protection internationale auprès d'un troisième État membre. La section VI du règlement de Dublin règle l'exécution des transferts entre deux États membres, mais elle ne paraît pas adaptée pour des situations où plus de deux États membres sont concernés parce que l'étranger a introduit successivement, dans plusieurs États membres, une demande de protection internationale. L'article 29, paragraphe 2, du règlement de Dublin prévoit la possibilité de porter à 18 mois le délai de transfert en cas de fuite. Toutefois, cette disposition ne semble pas offrir une protection suffisante contre le « forum shopping » (recherche du for le plus avantageux) dans les cas où soit l'État membre responsable n'a pas été informé en temps utile de la fuite, soit l'étranger a déjà pris antérieurement une première fois la fuite.

1.1. Pour éviter que le délai de transfert visé à l'article 29, paragraphes 1 et 2, du règlement de Dublin expire et que la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale passe à un autre État membre parce que l'étranger prend la fuite à chaque fois, plusieurs États membres appliquent en pratique une méthode pour calculer les délais de transfert que l'on appelle la « chain rule » (règle de la chaîne). Selon cette « chain rule » (règle de la chaîne), le délai de transfert prend à nouveau cours dans les cas où l'étranger prend la fuite avant le

transfert et où, avant l'écoulement de ce délai, il introduit une nouvelle demande de protection internationale dans un troisième État membre. La « chain rule » (règle de la chaîne) a été conçue par le comité de contact de Dublin, un groupe d'experts nationaux désignés par les États membres qui conseille la Commission européenne dans l'exercice de ses compétences dans le cadre du règlement de Dublin et des dispositions d'exécution correspondantes [omissis]. Étant donné que la « chain rule » (règle de la chaîne) n'a pas (encore) de statut juridique mais qu'elle est déjà effectivement appliquée dans la pratique des États membres, la question qui se pose dans la présente décision de renvoi est de savoir si le règlement de Dublin s'oppose à son application. Par « État membre requérant », on entend dans la présente décision le premier État membre requérant, à savoir le Royaume des Pays-Bas. La République fédérale d'Allemagne est désignée comme étant le « troisième État membre ».

1.2. Outre la présente demande de décision préjudicielle, le Raad porte en même temps devant la Cour deux autres décisions de renvoi de ce jour, qui concernent également la « chain rule » (règle de la chaîne) et/ou l'étendue du recours contre une décision de transfert [omissis].

[omissis]

Les faits

Le déroulement de la procédure de reprise en charge

2 F vient de la Gambie et a demandé une protection internationale, aux Pays-Bas, le 24 novembre 2017. Étant donné qu'il avait introduit antérieurement une demande de protection internationale en Italie, le Royaume des Pays-Bas a demandé à la République italienne de le reprendre en charge. La République italienne n'a pas répondu à cette requête aux fins de reprise en charge dans le délai fixé de deux semaines. De ce fait, conformément à l'article 25, paragraphe 2, du règlement de Dublin, la République italienne a accepté la requête le 19 décembre 2017. Par lettre du 12 avril 2018, les autorités néerlandaises ont informé la République italienne que F avait pris la fuite et que, pour cette raison, il ne pouvait pas être transféré dans le délai fixé de six mois. Le délai de transfert a ainsi été prolongé au 19 juin 2019.

2.1. F a réapparu ensuite en Allemagne, où il a déposé une demande de protection internationale le 29 mars 2018. Le Raad ne sait pas si la République fédérale d'Allemagne a pris une décision sur cette demande et si F a attendu cette décision en Allemagne. Cela ne ressort pas des pièces produites.

2.2. Enfin, le 30 septembre 2018, F a déposé à nouveau une demande de protection internationale aux Pays-Bas. Par décision du 31 janvier 2019, le Staatssecretaris a refusé d'examiner cette demande, parce que, selon lui, la République italienne restait encore l'État membre responsable de l'examen de cette demande.

La décision du placement en rétention et le jugement du rechtbank

- 3 À la suite de la décision de rejet du 31 janvier 2019, F a quitté le centre pour demandeurs d'asile et a pris la fuite. Cinq mois plus tard, il a été retrouvé sans papiers d'identité et sans titre de transport dans une gare ferroviaire aux Pays-Bas et il a été arrêté. En vue de son transfert vers l'Italie, le Staatssecretaris l'a placé en rétention par décision du 1^{er} juillet 2019.

3.1. Le rechtbank a considéré que, au moment du placement en rétention, il n'existait plus aucun élément concret de rattachement pour un transfert visé par le règlement de Dublin, parce que, au 19 juin 2019, la République italienne avait cessé d'être l'État membre responsable de la reprise en charge de F par l'expiration du délai de transfert. Le rechtbank a ordonné, pour cette raison, la levée de la mesure de rétention à partir du 16 juillet 2019. [omissis]

L'appel

- 4 Le Staatssecretaris a interjeté appel du jugement du rechtbank devant le Raad.

4.1. Le Staatssecretaris soutient que le rechtbank a considéré à tort que le délai de transfert avait déjà expiré au 19 juin 2019 et que F ne pouvait pas être placé en rétention pour cette raison. Selon le Staatssecretaris, par la demande de protection internationale déposée entre-temps en Allemagne, le 29 mars 2018, le délai de transfert entre le Royaume des Pays-Bas et la République italienne a pris à nouveau cours et, de ce fait, la République italienne reste encore l'État membre responsable. Cette règle, en application de laquelle le délai de transfert prend à nouveau cours lorsqu'est introduite, avant l'expiration de ce délai, une nouvelle demande de protection internationale, est connue sous le nom de « chain rule » (règle de la chaîne) [omissis].

4.2. En outre, le Staatssecretaris fait valoir que, même s'il est admis que le délai de transfert a expiré le 19 juin 2019, il existait encore d'autres éléments pour placer F en rétention le 1^{er} juillet 2019. En effet, le 5 juillet 2019, le Staatssecretaris a présenté une nouvelle requête aux fins de reprise en charge auprès de la République italienne et, conformément à l'article 25, paragraphe 2, du règlement de Dublin, cette dernière l'a acceptée le 20 juillet 2019.

Le cadre légal

Le droit de l'Union

Le règlement de Dublin

Les considérants 4, 5, 9, 19 et 28 :

(4) Les conclusions de Tampere ont également précisé que le RAEC devrait comporter à court terme une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.

(5) Une telle méthode devrait être fondée sur des critères objectifs et équitables tant pour les États membres que pour les personnes concernées. Elle devrait, en particulier, permettre une détermination rapide de l'État membre responsable afin de garantir un accès effectif aux procédures d'octroi d'une protection internationale et ne pas compromettre l'objectif de célérité dans le traitement des demandes de protection internationale.

(9) Au vu des résultats des évaluations réalisées portant sur la mise en œuvre des instruments de la première phase, il convient, à ce stade, de confirmer les principes sur lesquels repose le règlement (CE) n° 343/2003, tout en apportant les améliorations nécessaires, à la lumière de l'expérience, à l'efficacité du système de Dublin et à la protection octroyée aux demandeurs au titre dudit système. Puisque le bon fonctionnement du système de Dublin est essentiel pour le RAEC, ses principes et son fonctionnement devraient être révisés à mesure que d'autres composants du RAEC et des outils de solidarité de l'Union sont créés. Un « bilan de qualité » complet devrait être effectué sous la forme d'un examen fondé sur des données probantes des effets juridiques, économiques et sociaux du système de Dublin, notamment de ses effets sur les droits fondamentaux.

(19) Afin de garantir une protection efficace des droits des personnes concernées, il y a lieu d'instaurer des garanties juridiques et le droit à un recours effectif à l'égard de décisions de transfert vers l'État membre responsable conformément, notamment, à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Afin de garantir le respect du droit international, un recours effectif contre de telles décisions devrait porter à la fois sur l'examen de l'application du présent règlement et sur l'examen de la situation en fait et en droit dans l'État membre vers lequel le demandeur est transféré.

(28) L'application du présent règlement peut être facilitée et son efficacité renforcée par des arrangements bilatéraux entre États membres visant à améliorer les communications entre les services compétents, à réduire les délais de procédure ou à simplifier le traitement des requêtes aux fins de prise ou de reprise en charge ou à établir des modalités relatives à l'exécution des transferts.

Article 2 (« Définitions »)

Aux fins du présent règlement, on entend par : [...]

d) « examen d'une demande de protection internationale », l'ensemble des mesures d'examen, des décisions ou des jugements rendus par les autorités compétentes sur une demande de protection internationale conformément à la directive 2013/32/UE et à la directive 2011/95/UE, à l'exception des procédures de détermination de l'État membre responsable en vertu du présent règlement ; [...]

Article 3 (« *Accès à la procédure d'examen d'une demande de protection internationale* »)

1. Les États membres examinent toute demande de protection internationale présentée par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride sur le territoire de l'un quelconque d'entre eux, y compris à la frontière ou dans une zone de transit. La demande est examinée par un seul État membre, qui est celui que les critères énoncés au chapitre III désignent comme responsable.

[...]

Article 18 (« *Obligations de l'État membre responsable* »)

1. L'État membre responsable en vertu du présent règlement est tenu de : [...]
- b) reprendre en charge, dans les conditions prévues aux articles 23, 24, 25 et 29, le demandeur dont la demande est en cours d'examen et qui a présenté une demande auprès d'un autre État membre ou qui se trouve, sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre État membre ; [...]
- d) reprendre en charge, dans les conditions prévues aux articles 23, 24, 25 et 29, le ressortissant de pays tiers ou l'apatride dont la demande a été rejetée et qui a présenté une demande auprès d'un autre État membre ou qui se trouve, sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre État membre.

[...]

Article 19 (« *Cessation de la responsabilité* »)

[...]

2. Les obligations prévues à l'article 18, paragraphe 1, cessent si l'État membre responsable peut établir, lorsqu'il lui est demandé de prendre ou reprendre en charge un demandeur ou une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), que la personne concernée a quitté le territoire des États membres pendant une durée d'au moins trois mois, à moins qu'elle ne soit titulaire d'un titre de séjour en cours de validité délivré par l'État membre responsable.

Toute demande introduite après la période d'absence visée au premier alinéa est considérée comme une nouvelle demande donnant lieu à une nouvelle procédure de détermination de l'État membre responsable.

[...]

Article 20 (« *Début de la procédure* »)

1. Le processus de détermination de l'État membre responsable commence dès qu'une demande de protection internationale est introduite pour la première fois auprès d'un État membre.

2. Une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire présenté par le demandeur ou un procès-verbal dressé par les autorités est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné. Dans le cas d'une demande non écrite, le délai entre la déclaration d'intention et l'établissement d'un procès-verbal doit être aussi court que possible.

[...]

Article 21 (*« Présentation d'une requête aux fins de prise en charge »*)

1. L'État membre auprès duquel une demande de protection internationale a été introduite et qui estime qu'un autre État membre est responsable de l'examen de cette demande peut, dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans un délai de trois mois à compter de la date de l'introduction de la demande au sens de l'article 20, paragraphe 2, requérir cet autre État membre aux fins de prise en charge du demandeur.

Nonobstant le premier alinéa, en cas de résultat positif (« hit ») Eurodac avec des données enregistrées en vertu de l'article 14 du règlement (UE) n° 603/2013, la requête est envoyée dans un délai de deux mois à compter de la réception de ce résultat positif en vertu de l'article 15, paragraphe 2, dudit règlement.

Si la requête aux fins de prise en charge d'un demandeur n'est pas formulée dans les délais fixés par [les] premier et deuxième alinéas, la responsabilité de l'examen de la demande de protection internationale incombe à l'État membre auprès duquel la demande a été introduite.

[...]

Article 23 (*« Présentation d'une requête aux fins de reprise en charge lorsqu'une nouvelle demande a été introduite dans l'État membre requérant »*)

1. Lorsqu'un État membre auprès duquel une personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point b), c) ou d), a introduit une nouvelle demande de protection internationale estime qu'un autre État membre est responsable conformément à l'article 20, paragraphe 5, et à l'article 18, paragraphe 1, point b), c) ou d), il peut requérir cet autre État membre aux fins de reprise en charge de cette personne.

2. Une requête aux fins de reprise en charge est formulée aussi rapidement que possible et, en tout état de cause, dans un délai de deux mois à compter de la réception du résultat positif Eurodac (« hit »), en vertu de l'article 9, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 603/2013.

Si la requête aux fins de reprise en charge est fondée sur des éléments de preuve autres que des données obtenues par le système Eurodac, elle est envoyée à l'État membre requis dans un délai de trois mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale au sens de l'article 20, paragraphe 2.

3. Lorsque la requête aux fins de reprise en charge n'est pas formulée dans les délais fixés au paragraphe 2, c'est l'État membre auprès duquel la nouvelle demande est introduite qui est responsable de l'examen de la demande de protection internationale.

4. Une requête aux fins de reprise en charge est présentée à l'aide d'un formulaire type et comprend des éléments de preuve ou des indices tels que décrits dans les deux listes mentionnées à l'article 22, paragraphe 3, et/ou des éléments pertinents tirés des déclarations de la personne concernée, qui permettent aux autorités de l'État membre requis de vérifier s'il est responsable au regard des critères définis dans le présent règlement. [...]

Article 25 (« Réponse à une requête aux fins de reprise en charge »)

1. L'État membre requis procède aux vérifications nécessaires et statue sur la requête aux fins de reprise en charge de la personne concernée aussi rapidement que possible et en tout état de cause dans un délai n'excédant pas un mois à compter de la date de réception de la requête. Lorsque la requête est fondée sur des données obtenues par le système Eurodac, ce délai est réduit à deux semaines.

2. L'absence de réponse à l'expiration du délai d'un mois ou du délai de deux semaines mentionnés au paragraphe 1 équivaut à l'acceptation de la requête, et entraîne l'obligation de reprendre en charge la personne concernée, y compris l'obligation d'assurer une bonne organisation de son arrivée.

Article 26 (« Notification d'une décision de transfert »)

1. Lorsque l'État membre requis accepte la prise en charge ou la reprise en charge d'un demandeur ou d'une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), l'État membre requérant notifie à la personne concernée la décision de le transférer vers l'État membre responsable et, le cas échéant, la décision de ne pas examiner sa demande de protection internationale. Si la personne concernée est représentée par un conseil juridique ou un autre conseiller, les États membres peuvent choisir de notifier la décision à ce conseil juridique ou à cet autre conseiller plutôt qu'à la personne concernée et, le cas échéant, de communiquer la décision à la personne concernée.

2. La décision visée au paragraphe 1 contient des informations sur les voies de recours disponibles, y compris sur le droit de demander un effet suspensif, le cas échéant, et sur les délais applicables à l'exercice de ces voies de recours et à la mise œuvre du transfert et comporte, si nécessaire, des informations relatives au lieu et à la date auxquels la personne concernée doit se présenter si cette personne se rend par ses propres moyens dans l'État membre responsable. [...]

Article 27 (« Voies de recours »)

1. Le demandeur ou une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), dispose d'un droit de recours effectif, sous la forme d'un recours contre

la décision de transfert ou d'une révision, en fait et en droit, de cette décision devant une juridiction.

[...]

Article 29 (« *Modalités et délais* »)

1. Le transfert du demandeur ou d'une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), de l'État membre requérant vers l'État membre responsable s'effectue conformément au droit national de l'État membre requérant, après concertation entre les États membres concernés, dès qu'il est matériellement possible et, au plus tard, dans un délai de six mois à compter de l'acceptation par un autre État membre de la requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de la personne concernée ou de la décision définitive sur le recours ou la révision lorsque l'effet suspensif est accordé conformément à l'article 27, paragraphe 3. [...]

2. Si le transfert n'est pas exécuté dans le délai de six mois, l'État membre responsable est libéré de son obligation de prendre en charge ou de reprendre en charge la personne concernée et la responsabilité est alors transférée à l'État membre requérant. Ce délai peut être porté à un an au maximum s'il n'a pas pu être procédé au transfert en raison d'un emprisonnement de la personne concernée ou à dix-huit mois au maximum si la personne concernée prend la fuite.

3. En cas de transfert exécuté par erreur ou d'annulation, sur recours ou demande de révision, de la décision de transfert après l'exécution du transfert, l'État membre ayant procédé au transfert reprend en charge sans tarder la personne concernée.

Le règlement (CE) n° 1560/2003 [de la Commission du 2 septembre 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 2003, L 222), tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) n° 118/2014 (JO 2014, L 39) (ci-après le « règlement n° 1560/2003 »)

Article 9 (« *Report du transfert et transferts tardifs* »)

1. L'État membre responsable est informé sans délai de tout report du transfert dû, soit à une procédure de recours ou révision ayant un effet suspensif, soit à des circonstances matérielles telles que l'état de santé du demandeur, l'indisponibilité du moyen de transport ou le fait que le demandeur s'est soustrait à l'exécution du transfert.

[...]

2. Il incombe à l'État membre qui, pour un des motifs visés à l'article 29, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 604/2013, ne peut procéder au transfert dans le délai normal de six mois à compter de la date de l'acceptation de la requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de la personne concernée, ou de la décision finale sur le recours ou le réexamen en cas d'effet suspensif, d'informer l'État responsable avant l'expiration de ce délai. À défaut, la responsabilité du traitement de la demande de protection internationale et les autres obligations découlant du règlement (UE) n° 604/2013 incombent à cet État membre conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, dudit règlement.

[...]

Le droit néerlandais

La Vreemdelingenwet 2000 (loi sur les étrangers de 2000)

Article 8

L'étranger n'a le droit de séjourner de manière régulière aux Pays-Bas que : [...]

c. s'il dispose d'un titre de séjour à durée déterminée tel que visé à l'article 28 ; [...]

Article 28

1. Notre ministre est compétent pour :

a. accueillir, rejeter, écarter sans examen ou déclarer irrecevable la demande visant à obtenir un permis de séjour à durée déterminée, ou encore décider de ne pas en poursuivre l'examen. [...]

Article 30

1. Une demande visant à obtenir un permis de séjour à durée déterminée telle que visée à l'article 28 est écartée sans examen lorsque, au titre du règlement de Dublin, il est établi qu'un autre État membre est responsable de l'examen de la demande.

[...]

Article 59a

1. Notre Ministre peut placer en rétention, en vue de leur transfert vers un État membre responsable, les étrangers auxquels le règlement de Dublin est d'application, et ce dans le respect de l'article 28 de ce règlement.

[...]

[omissis]

Appréciation

[Questions sur le plan national sans pertinence pour les questions préjudicielles]

5 [omissis]

5.1. [omissis]

Ce qui donne lieu à la [...] question préjudicielle

6 Le Raad constate que, dans le cadre de l'appel, il est constant que la République italienne a accepté, le 19 décembre 2017, une requête aux fins de reprise en charge que le Royaume des Pays-Bas lui a adressée et que le délai de transfert qui a commencé à courir à partir de l'acceptation de cette requête a été prolongé, conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe 2, du règlement de Dublin, en tout cas jusqu'au 19 juin 2019.

6.1. Il résulte de la jurisprudence de la Cour que le délai de six mois ainsi que les conditions prévues à l'article 29, paragraphe 2, du règlement de Dublin pour sa prolongation doivent être appliqués de manière stricte. Ainsi, dans l'arrêt du 19 mars 2019, Jawo (C-163/17, ci-après l'« arrêt Jawo », EU:C:2019:218), la Cour a considéré que l'article 29, paragraphe 2, seconde phrase, du règlement de Dublin ne prévoit, pour la prolongation du délai de transfert dans les situations qui y sont visées, aucune concertation entre l'État membre requérant et l'État membre responsable (voir point 72). Par ailleurs, la Cour a jugé à plusieurs reprises que les procédures de prise et de reprise en charge devaient être menées en conformité avec les règles établies, notamment, au chapitre VI dudit règlement et, en particulier, dans le respect d'une série de délais impératifs : voir arrêts du 26 juillet 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, points 49 et 50), du 25 janvier 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, point 60), et du 13 novembre 2018, X et X (C-47/17 et C-48/17, EU:C:2018:900, point 57). Dans ce dernier arrêt, la Cour explique que cette série de délais impératifs témoigne de l'importance particulière que le législateur de l'Union a attachée à la détermination rapide de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale. C'est pourquoi le législateur de l'Union a accepté que de telles demandes soient, le cas échéant, examinées par un État membre autre que celui désigné comme responsable en vertu des critères énoncés au chapitre III de ce règlement (voir point 70).

6.2. Bien que, compte tenu de la jurisprudence mentionnée au point 6.1, il faille donc admettre qu'un délai de transfert impératif de 18 mois s'applique entre la République italienne et le Royaume des Pays-Bas et qu'un dépassement de ce délai aboutit à un déplacement de la responsabilité entre ces deux États membres, la question se pose de savoir dans quelle mesure ce délai revêt encore une pertinence pour l'appréciation d'une nouvelle demande de protection internationale dans un troisième État membre. L'article 29, paragraphe 2, du règlement de Dublin ne paraît pas concerner directement la situation de F, qui a

non seulement pris la fuite, mais qui a aussi introduit, le 29 mars 2018, donc dans le délai de transfert entre la République italienne et le Royaume des Pays-Bas, une nouvelle demande de protection internationale en Allemagne.

La réponse à cette question est importante pour déterminer si le règlement de Dublin permet la « chain rule » (règle de la chaîne) mentionnée précédemment. Comme indiqué plus haut au point 4.1, le Staatssecretaris estime que, au titre de cette règle, la République italienne est l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale, même après le 19 juin 2019. Bien que la « chain rule » (règle de la chaîne) semble présenter une valeur ajoutée pour contrer le « forum shopping », le Raad n'est pas certain que le règlement de Dublin permette une interprétation selon cette règle.

6.3. Le Raad expose ci-après deux scénarios possibles. Dans le premier scénario, les délais de l'article 29 du règlement de Dublin n'ont d'incidence que sur la relation entre l'État membre responsable et l'État membre requérant, donc la République italienne et le Royaume des Pays-Bas. Le second scénario part du principe de la « chain rule » (règle de la chaîne), au titre de laquelle le délai de transfert initial peut à nouveau prendre cours de sorte qu'est également réglée la relation entre la République italienne et des États membres tiers où F a demandé la protection internationale.

Premier scénario

- 7 À son article 29, le règlement de Dublin prévoit, au paragraphe 1, que le délai de transfert s'élève en principe à six mois et, au paragraphe 2, que ce délai peut être prolongé une seule fois à maximum 18 mois. Ce délai de transfert s'applique en tout cas entre les deux États membres ayant conclu l'accord de reprise en charge, qui est à la base de la décision de transfert (voir, à cet égard, point 59 de l'arrêt Jawo, où il est fait référence aux « deux États membres concernés »). La circonstance que, après la réalisation de cet accord, le même étranger introduit une nouvelle demande de protection internationale dans un troisième État membre n'a aucune incidence sur la durée de ce délai de transfert. Si le délai de transfert entre les deux premiers États membres expire, cela lie également le troisième État membre.

7.1. En l'espèce, ce qui précède reviendrait à ce que le délai de transfert qui a pris cours le 19 décembre 2017, entre la République italienne et le Royaume des Pays-Bas, a expiré après 18 mois. Cela signifie que, le 20 juin 2019, le Royaume des Pays-Bas est devenu l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale et que le rechtbank a considéré à juste titre que, au moment du placement en rétention de F, il n'y avait plus d'élément de rattachement pour un transfert visé par le règlement de Dublin.

7.2. Il existe des arguments pour et contre l'interprétation donnée dans ce premier scénario à l'article 29 du règlement de Dublin.

7.2.1. D'une part, cette interprétation est conforme à l'objectif du règlement de Dublin qui est de déterminer rapidement, selon une méthode claire et opérationnelle, l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale. Cela est important pour garantir un accès effectif aux procédures d'octroi d'une protection internationale et pour pouvoir traiter de telles demandes promptement (voir considérants 4 et 5, ainsi que points 58 et 59 de l'arrêt Jawo). Si l'État membre requérant n'est pas en mesure de transférer l'étranger à l'État membre responsable dans le délai de 6 à 18 mois, la responsabilité passe de plein droit à cet État membre requérant. Il n'y a alors pas lieu de vérifier si la durée de ce délai de transfert s'est modifiée entre-temps en raison de demandes de protection internationale postérieures éventuelles de l'étranger (en l'espèce dans un troisième État membre).

7.2.2. D'autre part, cette interprétation contribue au « forum shopping » et aux flux migratoires secondaires. Ainsi que la présente affaire l'illustre, s'il souhaite qu'un autre État membre examine la demande de protection internationale, l'étranger peut avoir intérêt à prendre la fuite et à empêcher ainsi l'exécution d'un transfert. S'il est en fuite pendant suffisamment de temps, l'État membre requérant ne peut pas le transférer dans le délai de transfert à l'État membre responsable. L'obligation de l'État membre responsable de le reprendre en charge cesse, alors, en vertu de l'article 29, paragraphe 2, du règlement de Dublin. Un effet négatif est également qu'un troisième État membre, celui où l'étranger réapparaît et où il introduit une nouvelle demande de protection internationale, devra la plupart du temps faire plus qu'une seule tentative pour arriver à conclure un accord de reprise ou de prise en charge. Tel est certainement le cas si l'étranger attend pour introduire cette nouvelle demande jusqu'à ce que le délai de transfert antérieurement convenu ait presque expiré. Ce troisième État membre ne dispose alors plus que de très peu de temps. À peine aura-t-il procédé à un examen et présenté une requête aux fins de prise ou de reprise en charge que, par l'écoulement du temps, la responsabilité peut s'être à nouveau déplacée. Cela va à l'encontre des objectifs du règlement de Dublin de traiter rapidement les demandes de protection internationale et d'éviter le « forum shopping » (voir considérant 5 du règlement de Dublin et arrêt du 7 juin 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, point 54).

7.3. L'interprétation donnée, dans ce premier scénario, à l'article 29 du règlement de Dublin entraîne donc que, en prenant la fuite et en continuant à voyager, l'étranger peut lui-même déterminer dans une mesure considérable quel État membre devient l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale. Sur la base d'un certain nombre d'affaires dont il est saisi, y compris la présente affaire, le Raad constate l'existence d'une tendance au « forum shopping » dans le cadre de l'actuel règlement de Dublin. C'est ce que la Commission constate aussi dans la proposition de refonte du règlement de Dublin [COM(2016) 270 final]. Au considérant 25, cette proposition énonce ce qui suit :

« L'État membre qui est désigné responsable au titre du présent règlement devrait rester responsable de l'examen de chacune des demandes du

demandeur concerné, y compris de toute demande ultérieure, conformément aux articles 40, 41 et 42 de la directive 2013/32/UE, que le demandeur ait quitté le territoire des États membres ou non ou qu'il en ait été éloigné ou non. Les dispositions du règlement (UE) n° 604/2013 prévoyant la cessation de la responsabilité dans certaines circonstances, notamment lorsque le délai d'exécution des transferts s'est écoulé depuis un certain temps, constituent une incitation à la fuite et devraient par conséquent être supprimées. »

La dernière phrase de ce passage paraît montrer que l'interprétation qui est donnée, dans ce premier scénario, à l'article 29 de l'actuel règlement de Dublin est la bonne, mais elle indique en même temps que le résultat de celle-ci n'est pas souhaitable dans ce cas.

Au mois de septembre 2020, la Commission a introduit auprès du Conseil et du Parlement européen une nouvelle proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration [COM(2020) 610 final]). À la page 5 de cette proposition, la Commission fait part de son intention de retirer la proposition COM(2016) 270. Dans cette nouvelle proposition, la Commission admet également cependant que plusieurs dispositions de l'actuel règlement de Dublin constituent une incitation à éluder les règles et à entraver les procédures de transfert. Au considérant 54, cette proposition énonce ce qui suit :

« Afin de limiter la possibilité que le comportement du demandeur n'entraîne la cessation de la responsabilité ou le transfert de la responsabilité vers un autre État membre, il convient de supprimer les règles autorisant cette cessation ou ce transfert lorsque la personne concernée quitte le territoire des États membres pendant au moins trois mois au cours de l'examen de la demande ou lorsqu'elle est en fuite pour échapper à un transfert vers l'État membre responsable pendant plus de 18 mois. Le transfert de responsabilité résultant du non-respect, par l'État membre notifiant, du délai d'envoi d'une notification aux fins de reprise en charge, devrait également être supprimé afin de dissuader le contournement des règles et toute obstruction à la procédure. Dans les cas où une personne est entrée irrégulièrement dans un État membre sans demander l'asile, il convient de prolonger la période au terme de laquelle la responsabilité de cet État membre cesse d'être engagée et au terme de laquelle un autre État membre dans lequel cette personne introduit une demande ultérieurement devient responsable, afin d'inciter davantage les personnes à respecter les règles et à déposer une demande dans le premier État membre d'entrée et, partant, de limiter les mouvements non autorisés et d'accroître l'efficacité globale du RAEC. »

Par conséquent, à l'article 35, paragraphe 2, de la proposition de règlement, la Commission a prévu qu'un délai de transfert en cours est interrompu lorsque l'étranger prend la fuite et que l'État membre qui procède au transfert en informe l'État membre responsable. Si l'étranger réapparaît plus tard dans cet État membre, le délai de transfert recommence à courir et l'étranger peut encore être

transféré dans le délai restant. Ainsi qu'il ressortira de ce qui est exposé ci-après, cette méthode pour contrer le « forum shopping » est totalement différente de la « chain rule » (règle de la chaîne).

Second scénario : la « chain rule » (règle de la chaîne)

8 Lors de l'audience devant le Raad, le Staatssecretaris a expliqué que, en pratique, plusieurs États membres appliquent la « chain rule » (règle de la chaîne) pour supprimer l'incitation à prendre la fuite. [omissis]

8.1 [omissis] Selon la Commission, si un étranger entrave la réalisation d'un transfert entre deux États membres en prenant la fuite, il y aurait lieu de distinguer deux situations.

8.1.1. Dans la première situation, l'étranger réapparaît dans un troisième État membre et/ou il y introduit une demande de protection internationale après que le délai pour le transfert visé à l'article 29, paragraphe 2, du règlement de Dublin a expiré. Dans ce cas, l'obligation de l'État membre responsable de prendre ou de reprendre en charge l'étranger cesse et la responsabilité passe à l'État membre qui n'a pas pu le transférer dans le délai.

8.1.2. Dans la seconde situation, l'étranger réapparaît dans un troisième État membre avant que le délai de transfert ait expiré. Dans ce cas, l'obligation de l'État membre responsable de prendre ou de reprendre en charge l'étranger ne cesse pas. L'État membre où l'étranger se trouve à ce moment-là peut alors, dans les délais fixés à l'article 21, paragraphe 1, ou à l'article 23, paragraphe 2, du règlement de Dublin, présenter auprès de l'État membre responsable une requête de reprise ou de prise en charge. Selon la Commission, dans cette situation, les obligations de l'État membre responsable peuvent uniquement cesser dans le cas visé à l'article 19 du règlement de Dublin.

8.2. Lors de l'audience devant le Raad, le Staatssecretaris [omissis] a défendu la position selon laquelle les termes « un autre État membre » contenus à l'article 29, paragraphe 1, du règlement de Dublin peuvent également concerner un troisième État membre et permettent dès lors une interprétation qui est conforme à la « chain rule » (règle de la chaîne). Le Staatssecretaris part du principe que le délai de transfert de 6 à 18 mois entre l'État membre requérant et l'État membre responsable prend à nouveau cours lorsque, avant l'expiration de ce délai, l'étranger introduit une nouvelle demande de protection internationale dans un troisième État membre.

8.3. L'interprétation que le Staatssecretaris donne à la « chain rule » (règle de la chaîne) revient dans la présente affaire à ce qui suit. Le délai de transfert entre le Royaume des Pays-Bas et la République italienne s'élevait à 18 mois et aurait expiré le 19 juin 2019. Étant donné que F a pris la fuite et que, le 29 mars 2018, donc avant l'expiration de ce délai, il a introduit ensuite une nouvelle demande de protection internationale en Allemagne, ledit délai a pris à nouveau cours au titre

de la « chain rule » (règle de la chaîne). Pour cette raison, le 29 mars 2018, le délai dans lequel un transfert vers la République italienne pouvait avoir lieu a été de facto prolongé à 18 mois jusqu'au 29 septembre 2019. Selon ce raisonnement, la République italienne serait encore l'État membre responsable de l'examen de la demande de F. C'est pourquoi, le 1^{er} juillet 2019, en vue de son transfert vers la République italienne, F pouvait être placé en rétention.

8.4. Cette interprétation de l'article 29 du règlement de Dublin selon la « chain rule » (règle de la chaîne) présente également des conséquences positives et négatives.

8.4.1. D'une part, l'application de cette « chain rule » (règle de la chaîne) peut supprimer l'incitation à prendre la fuite et les flux migratoires secondaires. Pour l'étranger, en raison de la « chain rule » (règle de la chaîne), il devient peu intéressant de faire en sorte que, en prenant la fuite et en continuant à voyager, la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale se déplace vers un autre État membre. En effet, dans ce scénario, si l'étranger demande la protection internationale dans un troisième État membre dans les 18 mois après l'acceptation de la première requête aux fins de reprise en charge, un nouveau délai de transfert prend cours et il peut encore être transféré à l'État membre responsable. Dans ce scénario, pour faire en sorte que la responsabilité soit déplacée, l'étranger devra prendre la fuite pendant un délai supérieur à 18 mois. Il en est ainsi parce que l'État membre requis examine sa responsabilité sur la base non pas du moment où le troisième État membre lui présente une requête aux fins de reprise ou de prise en charge, mais bien du moment où l'étranger a introduit une nouvelle demande de protection internationale dans ce troisième État membre.

8.4.2. D'autre part, l'absence d'un statut juridique contraignant de la « chain rule » (règle de la chaîne) conduit à des divergences de vues sur son applicabilité entre les États membres. Cela peut susciter soit des situations où plusieurs États membres se considèrent comme étant l'État membre responsable, soit des situations où, justement, aucun État membre n'estime être l'État membre responsable. Cela va à l'encontre de l'objectif du règlement de Dublin qui est de traiter rapidement les demandes de protection internationale. En outre, cela impose aussi aux États membres tiers de consacrer du temps et des efforts pour découvrir si l'étranger a déjà reçu antérieurement une décision de transfert, quel délai de transfert a été lié à cette décision antérieure et si ce délai a ou non pris à nouveau cours en raison d'une demande subséquente de protection internationale. Ces informations ne sont normalement pas disponibles dans Eurodac et devront donc être demandées.

Pour illustrer les problèmes pratiques qui peuvent se présenter dans l'application de la « chain rule » (règle de la chaîne), le Raad se réfère aussi à une note que la délégation roumaine du Conseil a communiquée, le 29 juin 2010, au cours de la genèse de l'actuel règlement de Dublin ^[omissis]. Cette note expose différents scénarios où la « chain rule » (règle de la chaîne) est appliquée.

Question préjudicielle

- 9 Le Raad constate que, dans le cadre de l'actuel règlement de Dublin, la « chain rule » (règle de la chaîne) n'a aucun statut juridique contraignant. Le compte-rendu de la réunion du comité de contact de Dublin ne constitue que le reflet de discussions informelles qui ne lient ni les États membres ni la Commission. Il ressort néanmoins des explications du Staatssecretaris exposées lors de l'audience, ainsi que des requêtes de reprise en charge et des réactions à celles-ci qui ont été produites que, en pratique, le Royaume des Pays-Bas et d'autres États membres font déjà application de la « chain rule » (règle de la chaîne). [omissis : énoncé de la question préjudicielle figurant ci-après]
- 10 [omissis]

Décision

Le Raad :

- I. demande à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur la question suivante :

L'article 29 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO 2013, L 180) doit-il être interprété en ce sens qu'un délai de transfert en cours tel que visé à l'article 29, paragraphes 1 et 2, prend à nouveau cours au moment où, après avoir entravé le transfert par un État membre en prenant la fuite, l'étranger introduit dans un autre État membre (en l'espèce un troisième État membre) une nouvelle demande de protection internationale ?

- II. [omissis]