

Affaire C-614/21**Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

4 octobre 2021

Juridiction de renvoi :

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

Date de la décision de renvoi :

4 octobre 2021

Partie demanderesse :

G

Partie défenderesse :

staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[omissis]

Le tribunal pose des questions préjudicielles sur la portée et la finalité du principe de confiance mutuelle entre États – le tribunal demande à la Cour d'expliquer si des violations de droits fondamentaux du fait notamment de renvois et de retraits (pushbacks et pullbacks) et d'une rétention habituelle par l'État membre vraisemblablement responsable à l'égard de ressortissants de pays tiers en général et/ou à l'égard du demandeur, préalablement au transfert, impliquent de devoir interdire le transfert ou bien de ne pas pouvoir se fonder sur le principe de confiance mutuelle entre les États et, pour l'État membre procédant au transfert, d'avoir la charge de prouver qu'aucune violation de l'article 4 de la Charte et/ou d'autres droits fondamentaux n'ait lieu après le transfert – le tribunal veut également savoir quels moyens de preuve a une personne faisant l'objet d'une décision de retour au sens du règlement Dublin et quel est le niveau de preuve requis lorsque l'on soutient qu'un transfert doit être interdit au titre de l'article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin et si les procédures du règlement Dublin connaissent une obligation de coopération et si, dans une situation comme celle que connaît Malte, l'État membre procédant au transfert doit faire des vérifications et/ou demander des garanties individuelles.

[omissis]

Rechtspraak.nl

Décision

RECHTBANK DEN HAAG (tribunal de La Haye)

Siègeant à 's-Hertogenbosch (Bois-le-duc)

Droit administratif

[omissis] DÉCISION DE RENVOI

décision de la chambre à juge unique dans l'affaire entre

G [omissis], né le [date de naissance] 1994, de nationalité soudanaise, demandeur
[omissis]

[omissis] et

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et
à la Sécurité), défendeur

[omissis]

Demande faite 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, 6, 18, 19 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ¹, le règlement Dublin 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 probablement 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 Dublin ² lu conjointement avec les articles 1^{er}, 4, 6, 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 responsable enfreint gravement et structurellement le droit de l'Union, l'État membre procédant au transfert ne peut pas se fonder 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 ?

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

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

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 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 ou de vérification ou, en cas de violations graves et 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 ?

Demande faite à la Cour de justice de l'Union européenne de traiter les questions préjudicielles et d'y répondre dans une procédure accélérée au titre de l'article 105 du règlement de procédure de la Cour de justice (PPA)

Une mesure provisoire a été accordée dans la présente procédure. Cela veut dire que le transfert du demandeur à Malte a été interdit par le juge jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue et que la régularité de la décision de transfert soit appréciée sur le fond. Par conséquent, le demandeur ne risque pas d'être transféré avant que le tribunal ne statue sur son recours. Le tribunal sollicite néanmoins 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 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, dit-on, s'efforcent 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, de repousser les ressortissants de pays tiers hors du territoire de l'Union, de les éloigner, de les placer illégalement en rétention après leur arrivée sur le territoire, ou de ne pas les traiter, 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 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 renvois à grande échelle aux frontières extérieures de l'Union et la rétention illégale 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 sollicite des précisions dans l'interprétation du droit de l'Union justement dans la présente procédure parce que, contrairement à d'autres États membres, Malte ne nie pas ne plus être en mesure de respecter ses obligations internationales.

Il est impossible au tribunal, et non souhaitable, de suspendre, jusqu'à ce que la Cour statue et réponde aux questions, toutes les procédures Dublin dans lesquelles cette question juridique est en cause. 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.

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 à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles. Le tribunal considère que, compte tenu de la nature de l'affaire, telle qu'exposée ci-dessus, un traitement à brefs délais est requis et que les doutes sur des questions fondamentales de droit de l'Union [doivent] être dissipés à très court terme.

Déroulement de la procédure

Par décision du 22 mars 2021 (ci-après la « décision attaquée »), le défendeur n'a pas pris en considération la demande de permis de séjour à durée déterminée présentée par le demandeur au titre de l'asile, parce que le défendeur estime que c'est Malte qui 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. Le 2 avril 2021, le juge des référés a accordé les mesures sollicitées et a interdit le transfert du demandeur vers Malte tant qu'il n'aura pas été statué sur le recours.

Le recours a été plaidé le 7 septembre 2021 devant la chambre à juge unique. [omissis]

Le 15 septembre 2021, le tribunal [omissis] a renvoyé l'affaire à la chambre collégiale du tribunal au vu de questions préjudicielles à poser.

Considérations

Faits et positions des deux parties

- 1 Le 19 juin 2019, le demandeur a introduit une demande de protection internationale à Malte. Le demandeur a déclaré avoir été placé en rétention pendant trois mois après son arrivée à Malte et avoir quitté Malte le 5 décembre 2020. Au moment où le demandeur a quitté Malte, les autorités maltaises ne lui avaient pas encore donné l'occasion d'exposer les motifs de son asile. Le 12 janvier 2021, le demandeur est entré sur le territoire des Pays-Bas et a introduit une demande d'asile. Le défendeur estime que Malte est responsable du traitement de la demande d'asile du demandeur. Le 9 février 2021, un accord de prise en charge est intervenu entre les Pays-Bas et Malte.
- 2 Le demandeur affirme avoir séjourné quatre mois dans un centre d'accueil après la levée de sa rétention. Durant cette période, le demandeur a eu, à ses dires, un grave accident de travail. Le demandeur affirme avoir séjourné douze jours à l'hôpital au terme desquels il a été renvoyé dans le centre d'accueil. Trois jours plus tard, on lui a fait comprendre qu'il devait aller louer lui-même un logement ailleurs. Le demandeur affirme au reste avoir sollicité l'assistance d'une organisation qui veille à l'hébergement des réfugiés. Il affirme également avoir déposé une plainte à la police mais qu'elle n'a débouché sur aucune assistance. Malgré le fait que sa convalescence de la fracture de la hanche n'était toujours pas terminée, le demandeur est allé travailler pour pouvoir payer un logement et les frais de subsistance. Le demandeur craint, une fois transféré à Malte, que ses droits fondamentaux tels qu'inscrits notamment à l'article 4 de la Charte, soient méconnus. Il a étayé ses affirmations, de déclarations propres, d'une photo et d'un formulaire qui attesterait qu'il a déposé plainte à la police parce que les soins médicaux qu'il requérait lui ont été refusés, des photos des blessures de son accident, des documents relatifs à son admission à l'hôpital et des informations données par pays sur la situation à Malte de ressortissants de pays tiers et de personnes faisant l'objet d'une décision de retour au titre du règlement Dublin.
- 3 Le défendeur affirme que l'on considère au titre du principe de confiance mutuelle entre États que, après un transfert au titre du règlement Dublin, le demandeur ne se trouvera pas dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte. Si, après le transfert, le demandeur subit des manquements dans la procédure d'asile ou d'accueil, il doit les dénoncer aux autorités maltaises. Il ne ressort pas des informations par pays que les personnes faisant l'objet d'une décision de retour au titre du règlement Dublin se retrouvent, après un transfert, dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte. Le défendeur a estimé [crédibles], sans que le demandeur ne produise davantage d'éléments à l'appui, les déclarations du demandeur relatives au fait qu'il ait pu introduire une demande d'asile, à la période durant laquelle il a bel et bien bénéficié d'un accueil, aux soins médicaux qu'il a bel et bien reçus et au fait qu'il ne s'est pas tourné vers les plus hautes autorités. Là où le demandeur a déclaré avoir insuffisamment bénéficié de soins médicaux, ne pas avoir eu accès aux structures d'accueil tout au long de la période et avoir déposé plainte à ce titre et ne pas avoir bénéficié d'une indemnité financière, le défendeur a rétorqué qu'il n'avait pas produit de pièces à l'appui de ces déclarations. Le défendeur n'a (manifestement) pas visé dans sa décision les déclarations du demandeur faisant état des trois mois de rétention qui ont suivi son

arrivée. En ce qui concerne la déclaration du demandeur selon laquelle il n'a pas été auditionné à Malte sur les motifs de son asile et selon laquelle Malte n'a pas pris de décision sur sa demande d'asile, le défendeur s'est contenté de se référer à l'accord de prise en charge. Compte tenu du fondement de la demande de prise en charge, le tribunal considère que le défendeur a bel et bien estimé ces déclarations crédibles.

Le défendeur a considéré que sa décision n'est pas contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) et qu'il n'y a pas lieu de faire usage de la faculté d'évoquer la demande d'asile du demandeur malgré que Malte puisse être qualifiée d'État membre responsable.

Questions juridiques et considérations du tribunal

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

Le principe de confiance mutuelle est-il divisible ?

- 5 La mise en œuvre du règlement Dublin est régie par le principe de confiance 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 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.

- 6 Pour le moment, cette appréciation figurant à l'article 3, paragraphe 2, du règlement 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 cette procédure d'asile et, d'après l'arrêt Jawo de la Cour³, les conditions d'existence matérielles dans lesquelles la personne faisant l'objet d'une décision de retour au titre du règlement Dublin se retrouvera après un transfert. Le principe de confiance entre les États comporte à cet égard également la confiance que, lorsque, en dépit de cette supposition, l'étranger subit néanmoins après un transfert des manquements dans la procédure d'asile, l'accueil ou les conditions matérielles d'existence, il puisse (effectivement) les dénoncer dans l'État membre responsable.
- 7 Dans l'arrêt Jawo, la Cour a considéré que le principe de confiance entre les États a une importance fondamentale dans le droit de l'Union. Dans cet arrêt, la Cour a considéré, notamment :

³ Arrêt du 19 mars 2019, Jawo, C- 163/17, EU:C:2019:218.

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).*

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).*

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:2011:0121JUD 003069609, § 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).*

(...)

- 8 Dans un nombre croissant de procédures relatives à plusieurs États membres, l'appelant à apprécier une décision de transfert au titre du règlement Dublin, le tribunal se demande juridiquement s'il doit se fonder sur le principe de confiance entre 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^{4 5 6 7 8} 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 prévenir le transit et l'émigration vers l'Union^{9 10 11}. À cet égard, le tribunal renvoie également à la Déclaration commune des ministres des Affaires étrangères de l'Union sur l'Afghanistan¹². 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,

(...)

⁴ Agence des droits fondamentaux, Migration : Fundamental Rights Issues at Land Borders, 31 octobre 2020, point 4.2.

⁵ 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.

⁶ European Council on Refugees and Exiles, Asylum Information Database, Asylum Adjourned – the situation for international protection in 2020, Special Rapporteur on the rights of migrant.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016.

¹⁰ 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.

¹¹ Déclaration de Malte, 3 février 2017.

¹² Déclaration concernant la situation en Afghanistan, 21 août 2021, Conseil de l'Union européenne, 11385/21, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne.

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.*

(...)

- 9 Dans le même temps, ainsi que l'indique expressément et de manière répétée le régime d'asile européen commun, les États membres se sont estimés liés notamment par la convention relative au statut des réfugiés et la CEDH. Tous les États membres sont tenus d'observer le respect des 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.
- 10 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 renvois 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 effectivement le ressortissant d'un pays tiers de pénétrer sur le territoire des États membres, on rend cette disposition vaine. Le principe du non-refoulement requiert selon la Cour EDH une appréciation individuelle des motifs de l'asile¹³.
- 11 Les renvois et les retraits sapent ainsi le fonctionnement du système européen commun d'asile et notamment le règlement Dublin et le principe de confiance entre les États qui y préside. Du fait d'une pratique de renvois, les demandeurs éventuels d'asile sont dissuadés d'introduire une demande de protection internationale et la reconduite hors de l'Union les expose au risque de renvoi. 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 dans le régime d'asile européen commun, 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 2019¹⁴ qui comporte notamment le passage suivant :

4. *L'Assemblée parlementaire est préoccupée par les pratiques et les politiques persistantes et croissantes de renvois, 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*

¹³ Voir notamment Cour EDH, 20 juillet 2021, D c. Bulgarie, requête n° 29447/17, ECLI:CE:ECHR:2021:0720JUD002944717

¹⁴ Résolution 2299 (2019) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 28 juin 2019.

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.

(...)

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.

- 12 Le tribunal déduit des points 81 et 82 de l'arrêt Jawo que le principe de confiance mutuelle entre les États 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 dans le droit de l'Union et que l'on doit 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.

- 13 Le principe de confiance mutuelle entre les États permet à l'autorité qui statue de considérer qu'après un transfert ordinaire d'un État membre dans l'autre État membre au titre du règlement Dublin, le demandeur ne subira aucune atteinte à ses droits fondamentaux. Si le demandeur établit à suffisance devant le juge, 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 l'État responsable commet des violations structurelles avant le transfert et à l'encontre du demandeur et/ou de ressortissants de pays tiers en général, on se demande si, dans cette situation, le transfert doit absolument être interdit et/ou si l'on peut se fonder tout simplement sur le principe de confiance entre les États dans la détermination de l'État membre responsable.

- 14 À l'égard de Malte, qui est l'État membre responsable dans la présente procédure, de nombreuses sources établissent que, en dépit d'une attitude peut-être bienveillante des autorités, les droits fondamentaux sont méconnus depuis fort longtemps déjà. Il se trouve qu'à Malte en particulier, les droits fondamentaux ne sont pas méconnus uniquement à la frontière extérieure mais également après l'entrée sur le territoire^{15 16 17}.
- 15 Des accords de coopération ont été conclus entre le Bureau européen d'appui en matière d'asile et Malte en 2019, 2020 et 2021. Il ressort du rapport de 2019 que Malte a officiellement demandé le 5 juin 2019 au Bureau européen d'appui en matière d'asile de l'assister dans le traitement (de l'arriéré) des demandes d'asile, dans la procédure au titre du règlement Dublin et dans les auditions. Par rapport aux autres États membres, Malte fait face, à ses dires depuis fort longtemps, à un afflux important de migrants.

Il [ressort] de ces accords de coopération entre Malte et le Bureau européen d'appui en matière d'asile¹⁸, des conclusions du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)¹⁹ et des informations générales sur les pays²⁰, ainsi que la plus haute juridiction nationale l'a constaté récemment²¹, que la plus grande partie des migrants qui entrent sur le territoire de Malte est illégalement placée en rétention du fait du trop peu de structures d'accueil.

La Cour EDH a constaté récemment et déjà à plusieurs reprises depuis longtemps des violations de l'article 5 de la CEDH et de l'article 13 de la CEDH dans la rétention d'étrangers, tant en ce qui concerne les conditions de rétention qu'en ce

¹⁵ Rapport d'Amnesty International, du 7 septembre 2020, « Waves of impunity : Malta's human rights violations Europe's responsibilities in the Central Mediterranean ».

¹⁶ Rapport van Statewatch – Analysis Mediterranean de mai 2020, Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, du 13 novembre 2020.

¹⁷ Déclaration du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, du 8 mai 2020.

¹⁸ Plan d'assistance opérationnelle et technique à Malte du Bureau européen d'appui en matière d'asile de 2019, Plan d'assistance opérationnelle et technique de 2020 conclu par le Bureau européen d'appui en matière d'asile et Malte, Plan opérationnel pour Malte du Bureau européen d'appui en matière d'asile de 2021.

¹⁹ Rapport fait au gouvernement maltais de la visite à Malte du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 17 au 22 septembre 2020, Strasbourg, 10 mars 2021.

²⁰ Rapport par pays AIDA Malte : Aperçu des changements principaux depuis le rapport précédent, mis à jour le 30 novembre 2020.

²¹ Décision de la section du contentieux administratif du Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) du 2 février 2021, ECLI:NL:RVS:2021:199.

qui concerne les recours contre la rétention pour des motifs tirés du droit des étrangers ²².

16 Dans une décision du 6 juillet 2021 ²³, portant également sur l'appréciation d'une décision de transfert, ce tribunal, siégeant au même endroit, a constaté des renvois à grande échelle à Malte et des manquements structurels dans la capacité et la qualité de l'accueil. Le tribunal a également constaté que des migrants sont placés en rétention dans des conditions structurellement misérables et que le recours contre la rétention d'étrangers est imparfait dès lors que l'accès au juge et l'accès à l'aide juridictionnel ne sont pas garantis.

17 En tout état de cause, le tribunal a estimé que les renvois enfreignent les articles 1^{er}, 4, 18 et 19 de la Charte.

Dans le même temps, les ressortissants de pays tiers qui ne rentrent pas régulièrement sur le territoire se voient systématiquement placés en rétention par les autorités maltaises en guise d'accueil. Le fait est attesté par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants qui en décrit minutieusement les circonstances. Les autorités maltaises ne contestent pas ces constants mais invoquent les efforts qu'elles font pour satisfaire à leurs obligations et les progrès qu'elles réalisent sur ce point. Les autorités maltaises ont au reste sollicité la coopération du Bureau européen d'appui en matière d'asile pour parvenir à répondre aux obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union envers les ressortissants de pays tiers. Le tribunal relève également que la CEDH constate depuis de fort longtemps et à de multiples reprises que Malte détient des ressortissants de pays tiers au mépris de l'article 5 de la CEDH compte tenu des conditions de rétention et du recours permettant au ressortissant d'un pays tiers de s'opposer à sa rétention pour des motifs fondés sur le droit des étrangers.

18 Dans la présente procédure, qui envisage un transfert à Malte, le tribunal s'interroge sur la portée du principe de confiance entre les États membres dans l'application du règlement Dublin et estime nécessaire pour pouvoir l'apprécier et statuer, d'interpréter plus avant le droit de l'Union. Le tribunal souhaite en substance savoir si le principe de confiance mutuelle entre les États est divisible selon l'endroit et la période dans lesquels les violations de la Charte ont lieu, selon les droits fondamentaux sur lesquels elles portent et la mesure dans laquelle l'attitude de l'État membre responsable a une incidence.

²² Voir notamment Cour EDH 11 mars 2021 Feilazoo c. Malta, ECLI:CE:ECHR:2021:0311JUD000686519 ; Cour EDH 27 juillet 2010, Louled Massoud c. Malte, ECLI:CE:ECHR:2010:0727JUD002434008 ; Cour EDH 23 juillet 2013, Aden Ahmed c. Malta, ECLI:CE:ECHR:2013:0723JUD005535212 ; Cour EDH 23 juillet 2013 et 9 décembre 2013, Suso Musa contre Malte, ECLI:CE:ECHR:2013:0723JUD004233712 ; Cour EDH 22 novembre 2013, Abdullahi Elmi et Aweys Abubakar contre Malte, ECLI:CE:ECHR:2016:1122JUD002579413.

²³ ECLI:NL:RBDHA:2021:6931.

- 19 La Charte, la convention relative au statut des réfugiés et la CEDH ne font pas de distinction et respectent essentiellement tous les droits fondamentaux sans les hiérarchiser. Le tribunal considère dès lors que le principe de confiance entre les États suppose 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 Dublin, dans l'État membre qui est responsable du traitement de leur demande de protection 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 doit s'apprécier, le tribunal conclut que la Cour estime, de ce fait, que le principe de confiance entre les États est divisible. Le tribunal demande à la Cour dans ce cas de préciser quel en est le fondement juridique.
- 20 La question juridique centrale dans la présente procédure est de savoir si le juge doit « découper » le principe de confiance entre les États membres en confiance avant le transfert et en confiance après le transfert et en confiance dans la situation spécifique propre à une personne faisant l'objet d'une décision de retour 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 faits 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 conventions, de respecter les droits fondamentaux à l'égard de ressortissants de pays tiers et/ou ne les a pas respectées 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.

- 21 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 déjà 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 Dublin.

- 22 Le tribunal demande à la Cour de préciser tout d'abord si les termes employés au point 82 de l'arrêt Jawo « traitement [réservé aux demandeurs d'une telle protection] 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 Dublin, sont vains. Le considérant 39 du règlement Dublin précise que le règlement 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 Dublin et rend vaine la protection visée par l'article 18 et l'article 19. 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 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.

- 23 Le tribunal considère au reste que l'article 3, paragraphe 2, du règlement 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 également considéré que, dans le cadre du régime d'asile européen commun et notamment du règlement Dublin III, on doit 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 Dublin. La portée du principe de confiance entre les États et la période dans laquelle les États membres doivent satisfaire à leurs obligations dans le régime d'asile européen commun ne semblent dès lors pas limitées à la période à compter du transfert et uniquement en rapport avec le respect de l'article 4 de la Charte. Dans ce point, la confiance réciproque 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 si cela montre que l'article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin ne doit pas être interprété strictement au point de ne pas devoir prendre en considération pour un transfert le respect de tous les droits fondamentaux pour savoir si l'on peut se fonder sur le principe de confiance entre les États.

Le tribunal se demande à cet égard si les violations des droits fondamentaux antérieures à un transfert ont une incidence sur l'évaluation du risque que les droits fondamentaux soient méconnus après un transfert.

Le tribunal constate à cet égard que, contrairement à la directive qualification [2011/95/UE], en son article 4, paragraphe 4, le règlement Dublin n'est pas assorti d'une disposition selon laquelle des persécutions ou des atteintes graves subies antérieurement ou des menaces sont un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur. La directive qualification est assortie de cette disposition pour 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 cet égard à la Cour si des violations graves et/ou structurelles antérieures de droits fondamentaux sont, de manière analogue, une indication claire de l'attitude à laquelle on peut s'attendre de la part de l'État responsable dans le respect ou non des droits fondamentaux d'un demandeur après un transfert. Le tribunal relève à cet égard que, dans ses considérants, le règlement Dublin vise expressément à 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 antérieurement subie par le demandeur et/ou des violations graves et structurelles de droits fondamentaux de ressortissants de pays tiers dans un État membre ou du fait de celui-ci rejaillit, de manière générale, sur la confiance mutuelle entre les États que l'on peut retenir pour savoir si le demandeur peut être transféré à cet État membre en question.

- 24 Une décision de transfert est prise après qu'un accord de prise en charge est donné. Dans la jurisprudence nationale, la conception majoritaire est que, étant donné que le transfert normal se fait sur la base de l'accord de prise en charge, en plus du principe de confiance mutuelle entre les États, on obtient 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 Malte, on doit tabler sur le fait que, à partir du moment où l'accord de prise en charge est passé, aucune autre violation n'aura lieu ou aucune (autre) violation des droits fondamentaux de la personne faisant l'objet d'une décision de retour au titre du règlement Dublin.

Une telle interprétation veut dire 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 Dublin. L'article 18 du règlement 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 Dublin ne dit pas qu'un accord de prise en charge conclu au titre de cette disposition donne également une garantie (supplémentaire) du respect des droits fondamentaux du demandeur après un transfert. Cette garantie découle en effet déjà du principe de confiance entre les États. 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 passé est bel et bien le « point de rupture » avec des violations antérieures de droits fondamentaux si la Cour estime que le principe de confiance entre les États est divisible.

Le tribunal demande à la Cour de préciser dès lors 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 la (poursuite) éventuelle du traitement de la demande d'asile.

- 25 Au point 92 de l'arrêt *Jawo*, la Cour a indiqué au reste que, pour retenir des manquements faisant obstacle à un transfert, il faut atteindre un seuil particulièrement élevé de gravité dans une situation où les autorités sont récalcitrantes.
- 26 Le tribunal demande à la Cour de préciser si cela signifie que le seuil est autre et peut-être moins élevé lorsque les autorités ne sont pas récalcitrantes. Les autorités maltaises ont demandé le soutien et la coopération du Bureau européen d'appui en matière d'asile ce qui en soi atteste une attitude positive. Elles n'ont pas davantage contesté les constats, très graves, du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants mais se sont contentées d'indiquer les initiatives prises pour agir en conformité avec leurs obligations²⁴. Cela ne change rien au fait qu'il y a des renvois, que les ressortissants de pays tiers qui ne rentrent pas de manière régulière sur le territoire se voient systématiquement placés en rétention en guise d'accueil et que la Cour EDH a relevé longtemps et à plusieurs reprises dans ses arrêts des violations de l'article 5 et de l'article 13 de la CEDH lorsque les requérants dénonçaient la rétention pour des motifs tirés du droit des étrangers. Le tribunal estime que la bienveillance ou non des autorités maltaises a peu d'incidence pour le demandeur s'il risque de voir violer ses droits fondamentaux. Le tribunal demande à la Cour de préciser la mesure dans laquelle l'intention des autorités a une incidence lorsque la juridiction constate qu'il s'agit de violations structurelles de droits fondamentaux qui atteignent un seuil particulièrement élevé de gravité. Le fait que ces violations sont causées par une mauvaise volonté ou par une impuissance de l'État membre responsable à respecter les droits fondamentaux aura peu d'incidence en effet pour le demandeur. Le tribunal considère que juridiquement, un afflux important de ressortissants de pays tiers, avec les problèmes pratiques que cela comporte, peut difficilement justifier de ne plus remplir les obligations du droit de l'Union et des conventions de respecter les droits fondamentaux. C'est en ce sens que l'impuissance des États membres individuels ne peut être que de peu d'importance et que, pour apprécier si un seuil particulièrement élevé de gravité est atteint, il faut examiner avant tout le résultat des efforts et non pas la

²⁴ Réponse du gouvernement maltais au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants sur sa visite à Malte du 17 au 22 septembre 2020, Strasbourg, 10 mars 2021.

bienveillance de l'État membre dans les efforts qu'il fait pour respecter ses obligations.

- 27 Le tribunal se demande en substance s'il est conforme aux principes du régime d'asile européen commun et aux obligations qu'il comporte de droit de l'Union et de conventions internationales de respecter les droits fondamentaux, d'apprécier si le transfert à un État membre doit être interdit, en retenant de manière générale des violations structurelles et graves de droits fondamentaux du demandeur et/ou de ressortissants de pays tiers, tandis que pour apprécier le risque de violation de l'article 4 de la Charte on peut tabler sur le fait que l'État membre, contrairement à ce qui se passait avant le transfert, satisfera bel et bien après le transfert à ses obligations de respecter les droits fondamentaux.

Le tribunal n'ignore pas que la Cour a été saisie de questions préjudicielles²⁵ sur l'obstacle au transfert que représente la divergence d'appréciation par les États membres du risque, en cas de retour dans le pays d'origine, et le lien avec l'article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin et l'article 17, paragraphe 1, du règlement Dublin. Le tribunal considère expressément que les questions du tribunal de renvoi dans cette procédure n'ont pas trait à la divergence entre les États membres dans les évaluations qu'ils font au regard des obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union et des conventions internationales et donc dans ces cadres juridiques. En effet, en cas de divergence dans la politique du pays, le demandeur qui affirme qu'une obligation de retour ou une reconduite imminente à la frontière viole ses droits fondamentaux peut toujours saisir à ce titre une ou plusieurs juridictions nationales de l'État membre responsable. Si le demandeur ne souhaite pas acquiescer à la décision de cette plus haute juridiction, il lui est loisible de saisir la Cour EDH.

Les questions du tribunal visent la situation dans laquelle, avant un transfert, l'État membre éventuellement responsable reste sérieusement en défaut de répondre aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union et de conventions internationales de respecter les droits fondamentaux et n'agit donc pas dans les cadres juridiques mais au mépris de ceux-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 supporte même la charge de prouver qu'aucune violation de l'article 4 de la Charte n'aura lieu après un transfert.

Degré de preuve et obligation de coopérer

²⁵ Affaires numéros C 254/21, C 228 21, C 297/21, C 315/21 et C 328/21.

28 Le tribunal demande à la Cour si, dans une situation telle qu'évoquée dans la deuxième question préjudicielle du tribunal et que le tribunal a constatée auparavant à l'égard de Malte, le droit de l'Union requiert que l'État membre qui procède au transfert lève tout doute quant au fait que le demandeur ne se retrouvera pas, après le transfert, dans une situation contraire à l'article 4 de la Charte ou l'établisse à suffisance.

29 Dans l'arrêt C.K. e.a. contre Republika Slovenija²⁶, 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 60 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.*

(...)

²⁶ Arrêt du 16 février 2017, C. K. e.a., C- 578/16 PPU, EU:C:2017:127.

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 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 irrémédiables 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 irrémédiables qui résulteraient du transfert.*

(...)

- 30 Le tribunal demande à la Cour d'expliquer si, à supposer qu'un demandeur, en particulier dans le cadre du recours juridictionnel effectif qui lui est garanti par l'article 47 de la Charte, produit des données objectives attestant l'existence de violations graves des droits fondamentaux à l'égard du demandeur ou à l'égard de ressortissants de pays tiers en général avant un transfert, il appartient à l'État membre qui procède au transfert d'exclure que ce transfert comporte un risque réel pour le demandeur d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 4 de la Charte et d'écarter ainsi tout doute sérieux quant au respect, après le transfert, des droits fondamentaux garantis par la Charte.
- 31 Le tribunal considère qu'un tel renversement de la charge de la preuve traduira les obligations que les États membres ont endossées. L'État membre peut en plus s'acquitter de cette charge de la preuve plus aisément que le demandeur. Le tribunal songe ici par exemple à une obligation de vérification par l'autorité qui statue ou à la demande de garanties individuelles aux autorités. L'accord de prise en charge sert à garantir que l'État membre responsable respecte ses obligations telles qu'inscrites à l'article 18 du règlement Dublin. En complément, l'État membre chargé de déterminer l'État membre responsable pourrait demander et obtenir des garanties explicites sur des structures adéquates d'accueil, sur le fait de rester préservé de rétention sans fondement légal et sur la poursuite diligente de la procédure d'asile. Les États membres doivent pouvoir se fier à des garanties qui leur sont données. Au cas où un État membre viole structurellement les droits fondamentaux de ressortissants de pays tiers et méconnaît ainsi les principes du

régime d’asile européen commun, il est aussi concevable de demander et/ou de communiquer, après avoir reçu des garanties, dans quelle mesure ces garanties sont respectées.

- 32 Si la Cour interprète le droit de l’Union en ce sens que, même en cas de violations systématiques de droits fondamentaux avant le transfert, l’État membre chargé de déterminer l’État membre responsable peut en principe considérer un transfert éventuel, on se demande si ces violations antérieures jouent bel et bien (dans une certaine mesure) sur 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 nouvelle répartition de la charge de la preuve dans une situation comme celle qui se présente à Malte.

- 33 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, on se demande comment le demandeur peut établir à suffisance que l’article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin fait obstacle à un transfert. Le tribunal veut également savoir les exigences et le niveau auxquels doivent répondre les moyens de preuve pour estimer plausible la crainte du demandeur de se retrouver après un transfert dans une situation contraire à l’article 4 de la Charte.

- 34 Le tribunal relève à cet égard que l’annexe II au [règlement] d’exécution qui a trait au règlement Dublin, énumère des moyens de preuve directs et indirects ²⁷. 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 Dublin fait obstacle à un transfert. Elle n’évoque pas non plus de moyens de preuve à l’égard de la question de savoir si l’article 17, paragraphe 1, du règlement Dublin devrait recevoir application. Le tribunal se demande dès lors comment le ressortissant d’un pays tiers peut étayer ses arguments.

- 35 Le règlement Dublin prescrit en principe un entretien individuel pour permettre à l’État membre de déterminer quel est l’État membre responsable.

- 36 Le tribunal relève que le Bureau européen d’appui en matière d’asile déduit des points 46 et 48 de l’arrêt Ghezebash ²⁸ que l’article 4 du règlement Dublin et

²⁷ 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).

²⁸ Arrêt du 7 juin 2016, Ghezebash, C-63/15, EU:C:2016:409.

l'article 5 du règlement 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. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile indique à cet égard que le droit d'être entendu est ancré dans ces principes généraux ²⁹.

- 37 Le tribunal renvoie ici à l'article 5, lu conjointement avec l'article 4 du règlement Dublin, prescrivant, sauf quelques exceptions, un entretien individuel. Cette disposition indique que cet entretien sert à 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 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 le préciser en indiquant à cet égard les conditions qui peuvent être requises de la personne étrangère à cet égard.

- 38 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 de pouvoir y satisfaire. Cela ôte en effet tout effet utile à la procédure permettant de s'opposer à une décision de transfert.

Le demandeur peut étayer ses déclarations sur la situation générale dans l'État membre responsable par les informations par pays. Cependant elles n'apporteront d'ordinaire aucune confirmation de l'expérience spécifique et concrète que le demandeur a vécue.

- 39 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

²⁹ Bureau européen d'appui en matière d'asile, Analyse juridique – Les procédures d'asile et le principe de non-renvoi, 2018 [Ndt : versions en langues DE, EN, ES, FR et IT].

transfert doit se tourner vers les autorités de l'État membre responsable implique qu'il doit 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 à Malte, on se demande 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.

- 40 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'ils exposent régulièrement ne pas avoir eu accès à la procédure d'asile, à des structures d'accueil, à des soins médicaux adéquats et n'avoir reçu aucun document attestant leurs 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 que l'on peut par exemple difficilement exiger du ressortissant étranger qu'après avoir été maltraitée à ses dires pendant la rétention elle en produise des documents. En règle générale, les autorités ne vont en effet pas en délivrer d'attestation écrite. De même, on peut difficilement attendre du demandeur qu'il fasse des photos pendant les renvois ou au cours de maltraitements et qu'il veille à établir quand et par qui les violations en question ont été commises en 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, on pourrait tout de même se fonder sur le principe de confiance mutuelle entre les États et que le demandeur, après son transfert, peut, le cas échéant, saisir les autorités (supérieures) ou les instances qui conviennent au cas où l'État membre responsable, au mépris de ce principe et de l'accord de prise en charge, ne respecte tout de même pas ses obligations internationales envers ce demandeur.

- 41 Dans la jurisprudence nationale, on objecte d'ordinaire que les déclarations du demandeur tirées des expériences vécues dans l'État membre responsable à l'appui de la position requérant de renoncer au transfert, ne sont pas étayées par des documents.

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

Enfin, les motifs des décisions de transfert considèrent invariablement 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.

- 42 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 Dublin fait obstacle à un transfert et quelles sont les conditions et niveau de preuve qui peuvent être requis des déclarations que le demandeur fait 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 établir à suffisance, 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 pour établir à suffisance 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 à Malte, 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, on ne peut pas en arriver à ce que le demandeur se retrouve en fait dans l'impossibilité d'étayer sa crainte. La procédure Dublin semble toutefois comporter moins de garanties procédurales pour le ressortissant d'un pays tiers que la procédure dans laquelle la crainte d'un retour dans le pays d'origine est appréciée. Dans le même temps, l'acquis de l'Union semble être incorporé dans (l'application du) le règlement Dublin et les États membres sont tenus de respecter à tout moment les droits fondamentaux du demandeur.

Le tribunal demande dès lors à la Cour de préciser si, et le cas échéant dans quelle mesure et de quelle manière, dans une situation comme celle qui se présente à Malte, l'État membre qui procède au transfert doit compenser la position du demandeur sur le plan de la preuve pour prévenir la violation des droits fondamentaux du demandeur après le transfert.

Conclusion et questions préjudicielles

- 43 Lorsqu'un demandeur exerce une voie de recours contre une décision de transfert, il faut apprécier si, après le transfert dans l'État membre 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 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 juridique s'il affirme qu'un transfert débouchera sur une violation de l'article 4 de la Charte.

44 Il est concevable que si l'on détermine que l'État membre éventuellement responsable viole structurellement et gravement les droits fondamentaux tels qu'ils sont inscrits dans la Charte, la convention relative aux réfugiés et la CEDH, un transfert doit déjà être interdit à ce titre ou que l'on ne puisse plus se fonder sur le principe de confiance entre les États et qu'il appartienne à l'État qui procède au transfert non seulement d'établir à suffisance mais d'écarter tout doute quant au fait qu'après le transfert le demandeur restera préservé d'une atteinte à ses droits fondamentaux par l'État membre responsable. En effet, si le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que, en cas de violations de droits fondamentaux antérieures au transfert, le demandeur, qui subit de nouvelles violations après un transfert, doit saisir les autorités concernées et que, si ce recours n'apparaît pas être effectif au regard de la CEDH, cela signifierait que l'État membre qui procède au transfert et la juridiction de cet État membre doivent fermer les yeux sur cette réalité, à savoir que certains États membres ne s'acquittent pas des obligations qui leur incombent de respecter des droits fondamentaux. L'on n'aperçoit pas non plus clairement pourquoi on examine alors encore le traitement qu'un demandeur a subi dans cet État membre s'il ressort de sources objectives que cela ne lui arrivera probablement pas en tant que personne faisant l'objet d'une décision de retour au titre du règlement Dublin. On se demande de quelle manière le juge, en sa qualité de juge de l'Union, peut satisfaire à son obligation d'offrir un recours juridictionnel effectif compte tenu de la portée et de l'interprétation des droits fondamentaux garantis dans la Charte et du niveau de protection.

45 Le tribunal estime nécessaire que la Cour de justice interprète plus avant le droit de l'Union pour pouvoir statuer dans le litige au principal dans lequel le transfert du demandeur à Malte est envisagé. Le tribunal s'adresse dès lors à la Cour en lui demandant de répondre aux questions préjudicielles du tribunal :

[omissis] [reproduction des trois questions préjudicielles]

46 Aucun acte clair n'est apparu à l'égard de ces questions, dès lors que le règlement Dublin ne donne aucune explication sur la finalité et la portée du principe [de confiance] entre les États et que le régime d'asile européen commun ne donne aucune indication non plus à cet égard. On ne peut pas dire qu'il ne peut raisonnablement exister aucun doute quant à l'interprétation ou quant au champ d'application du principe de confiance mutuelle entre les États. On se demande également si la jurisprudence nationale relative aux questions juridiques énoncées par le tribunal est conforme au règlement Dublin et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Au reste, aucun acte éclairé n'est davantage apparu à l'égard des questions dès lors que, par le passé, la Cour n'a pas déjà énoncé de réponses claires à ces questions ou que les réponses aux questions [ne] peuvent [pas] être trouvées à la lecture de la jurisprudence constante de la Cour de justice dans des affaires analogues.

- 47 Le tribunal suspend l'examen du recours et réserve à statuer dans l'attente de la réponse de la Cour de justice aux questions préjudicielles.

Décision

Le tribunal :

- Sollicite la Cour de justice de l'Union européenne de statuer à titre préjudiciel sur les questions énoncées plus haut :
- Suspend l'examen du recours dans l'attente de la réponse de la Cour de justice de l'Union européenne aux questions préjudicielles et réserve à statuer au surplus.

[omissis] [formule finale]

DOCUMENT DE TRAVAIL