

Affaire C-185/24 [Tudmur] ⁱ

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

7 mars 2024

Juridiction de renvoi :

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

14 février 2024

Partie demanderesse :

RL

Partie défenderesse :

Bundesrepublik Deutschland

[OMISSIS]

Ordonnance

dans la procédure administrative contentieuse

opposant RL,

partie demanderesse (ci-après le « requérant »),

[OMISSIS]

à

la Bundesrepublik Deutschland,

ⁱ Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.

partie défenderesse (ci-après la « défenderesse »),

ayant pour objet : droit d’asile (Syrie) – décision d’irrecevabilité au titre de l’article 29, paragraphe 1, point 1, sous a), de l’Asylgesetz (Loi sur l’asile, ci-après l’« AsylG ») et mesure d’éloignement vers l’Italie,

la 11^e chambre de l’

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-
WESTFALEN (Tribunal administratif supérieur du Land de Rhénanie du
Nord-Westphalie, Allemagne)

a ordonné le 14 février 2024 :

[OMISSIS]

Il est sursis à statuer.

La Cour de justice de l’Union européenne est saisie à titre préjudiciel des questions suivantes :

1. L’article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, 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], doit-il être interprété en ce sens qu’il existe, dans l’État membre initialement désigné comme responsable, des défaillances systémiques dans la procédure d’asile et les conditions d’accueil qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l’article 4 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, lorsqu’en raison d’une suspension de l’acceptation des transferts ordonnée par les pouvoirs publics, cet État membre refuse, par principe et pour une durée indéterminée, la (re)prise en charge des demandeurs d’asile ?
2. En cas de réponse négative à la première question : l’article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 604/2013, doit-il être interprété en ce sens que les exigences auxquelles le droit de l’Union soumet l’établissement des faits, qui requièrent la constatation d’éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés relatifs à la procédure d’asile et aux conditions d’accueil des demandeurs devant être transférés, font l’objet d’une restriction lorsque la juridiction ne peut pas obtenir ces éléments et pourrait établir seulement un constat de faits hypothétiques, parce que, en raison d’une suspension de l’acceptation des transferts ordonnée par les pouvoirs publics,

l'État membre devant être considéré [comme responsable] refuse, par principe et pour une durée indéterminée, la (re)prise en charge des demandeurs d'asile ?

Motifs :

I.

Le requérant, né en 1996, a la nationalité syrienne. Selon ses propres indications, il est entré en Allemagne à la mi-décembre 2021 et il a déposé une demande d'asile le 30 décembre 2021. Une recherche effectuée dans Eurodac a donné pour lui un résultat de catégorie 2 en ce qui concerne l'Italie. D'après ce résultat, ses empreintes digitales ont été prélevées à Trieste le 5 décembre 2021. L'Italie n'a pas réagi à la demande de prise en charge du Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Office fédéral des migrations et des réfugiés, Allemagne, ci-après le « Bundesamt ») du 6 janvier 2022.

Par décision du 31 mars 2022, le Bundesamt a rejeté la demande d'asile comme irrecevable (point 1 [de cette décision]), a constaté qu'il n'y avait pas d'interdictions d'éloignement au titre de l'article 60, paragraphes 5 et 7, première phrase, du Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Loi sur le séjour, l'activité professionnelle et l'intégration des ressortissants étrangers sur le territoire fédéral, ci-après l'« AufenthG ») (point 2) et a ordonné l'éloignement vers l'Italie (point 3). Il a ordonné une interdiction d'entrée et de séjour conformément à l'article 11, paragraphe 1, de l'AufenthG, qu'il a limitée à une durée de 15 mois à compter du jour de l'éloignement (point 4)

Suite à la demande en référé et au recours introduit contre cette décision, le Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunal administratif de Düsseldorf, Allemagne) a ordonné l'effet suspensif du recours par ordonnance du 25 avril 2022 et annulé la décision du 31 mars 2022 par jugement du 11 mai 2022. Sur demande de la défenderesse, la chambre de céans a autorisé l'appel contre ce jugement par ordonnance du 27 juillet 2022.

Alors que la procédure d'appel était pendante, l'unité Dublin italienne a indiqué dans une lettre circulaire du 5 décembre 2022 adressée à toutes les unités Dublin :

„This is to inform you that due to suddenly appeared technical reasons related to unavailability of reception facilities Member States are requested to temporarily suspend transfers to Italy from tomorrow, with the exception of cases of family reunification of unaccompanied minors.

Further and more detailed information regarding the duration of the suspension will follow.“

(« Nous vous informons que, pour des raisons techniques survenues soudainement, liées à l'indisponibilité d'installations d'accueil, les États membres sont priés de suspendre temporairement les transferts vers l'Italie à compter de demain, à l'exception des cas de regroupement familial de mineurs non accompagnés.

D'autres informations plus détaillées concernant la durée de la suspension suivront ».)

Dans une autre lettre circulaire du 7 décembre 2022, l'unité Dublin italienne a indiqué :

„I write following the previous communication on 5th December, concerning the suspension of transfers, with the exception of cases of family reunification of minors, due to the unavailability of reception facilities.

At this regard, considering the high number of arrivals both at sea and land borders, this is to inform you about the need for a re-scheduling of the reception activities for third countries nationals, also taking into account the lack of available reception places.“

(« J'écris suite à la communication antérieure du 5 décembre concernant la suspension des transferts, à l'exception des cas de regroupement familial de mineurs, en raison de l'indisponibilité d'installations d'accueil.

À cet égard, compte tenu du grand nombre d'arrivées, tant aux frontières maritimes que terrestres, nous vous informons de la nécessité de réviser le calendrier des activités d'accueil de ressortissants de pays tiers, en tenant compte également du manque de places d'accueil disponibles ».)

Jusqu'à présent, l'unité Dublin italienne n'a pas fait d'autres annonces.

Par ordonnance du 21 juin 2023, la chambre de céans a rejeté l'appel de la défenderesse aux motifs que : la décision d'irrecevabilité du Bundesamt serait illicite, car, conformément à l'article 3, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement (UE) n° 604/2013, l'Allemagne serait devenue responsable de la procédure d'asile du requérant. En effet, il serait impossible d'effectuer un transfert en vertu de ce paragraphe vers l'État membre désigné sur la base des critères énoncés au chapitre III. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 604/2013, la responsabilité de l'Italie résultant de l'article 13, paragraphe 1, dudit règlement ne serait pas applicable, parce que les autorités italiennes refuseraient l'accès à la procédure d'asile et l'accueil à l'ensemble des personnes faisant l'objet d'une procédure de retour (ci-après « personnes faisant l'objet d'une procédure de Dublin ») qui, en vertu de ce règlement, devraient être transférées vers l'Italie

Le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne) a annulé l'ordonnance de la chambre de céans du 21 juillet 2023 et a renvoyé l'affaire devant la juridiction de céans en vue d'un nouvel examen et d'une nouvelle décision.

Dans un mémoire du 8 février 2024, le Bundesamt a déclaré que 12 transferts de l'Allemagne vers l'Italie auraient été effectués en 2023 dans le cadre de la procédure de Dublin. D'après la réponse du gouvernement fédéral, du 28 février 2023, à la courte question (« Kleine Anfrage ») du 17 janvier 2023 (Bundestagsdrucksache 20/5868), en 2022, l'Allemagne a adressé 14 439 demandes de prise en charge à l'Italie et, au 31 décembre 2022, il y avait en Allemagne 8 932 personnes pour lesquelles l'Italie était responsable de la procédure d'asile. En 2022, 362 personnes ont été transférées de l'Allemagne vers l'Italie.

II.

[OMISSIS : droit procédural national]

1 Le droit national applicable se présente comme suit :

En droit national, l'appréciation juridique de la décision attaquée est régie par l'AsylG dans sa version publiée le 2 septembre 2008 I, p. 1798, modifié en dernier lieu par l'article 1 de la loi du 9 juin 2021 (BGBl. I p. 1798), modifié en dernier lieu par l'article 1^{er} de la loi du 19 décembre 2023 (BGBl. 2023 I n° 382).

Les dispositions applicables sont libellées comme suit :

Article 1^{er} de l'AsylG (Champ d'application)

(1) La présente loi s'applique aux ressortissants étrangers qui sollicitent :

[...]

2. une protection internationale au titre de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011 [...]; la protection internationale au sens de la directive 2011/95/UE comprend la protection contre les persécutions au titre de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (BGBl. 1953, II, p. 559, 560) et la protection subsidiaire au sens de la directive ; [...]

Article 13 de l'AsylG (Demande d'asile)

(2) Toute demande d'asile s'entend d'une demande d'octroi du droit d'asile ainsi que de la protection internationale au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point 2. Le ressortissant étranger peut limiter la demande d'asile à l'octroi de la protection internationale. [...]

Article 29 de l'AsylG (Demandes irrecevables)

(1) Une demande d’asile est irrecevable lorsque

1. un autre État est responsable de la mise en œuvre de la procédure d’asile

a) au titre du règlement (UE) n° 604/2013 [...].

2 Les questions posées concernant l’interprétation de l’article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 604/2013 sont pertinentes pour la décision dans la présente procédure.

a) Les conditions prévues à l’article 29, paragraphe 1, point 1, sous a), de l’AsylG sont remplies lorsqu’un autre État est responsable de la mise en œuvre de la procédure d’asile du requérant en vertu du règlement (UE) n° 604/2013. Conformément à l’article 13, paragraphe 1, et à l’article 22, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 604/2013, l’Italie est responsable de la procédure d’asile du requérant, sauf si l’Allemagne est devenue responsable en vertu de l’article 3, paragraphe 2, deuxième et troisième alinéas, dudit règlement.

La Cour a fixé les limites juridiques des transferts en vertu du règlement (UE) n° 604/2013 en ce sens 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 au sens de l’article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, dudit règlement doivent atteindre un seuil particulièrement élevé de gravité, qui dépend de l’ensemble des données de la cause et qui 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. Ledit seuil ne saurait donc couvrir des situations caractérisées même par une grande précarité ou une forte dégradation des conditions de vie de la personne concernée, lorsque celles-ci n’impliquent pas un dénuement matériel extrême plaçant cette personne dans une situation d’une gravité telle qu’elle peut être assimilée à un traitement inhumain ou dégradant.

Arrêts du 19 mars 2019, Ibrahim e.a., C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17, EU:C:2019:219, points 89 à 91, et du 19 mars 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, point 93 ; ordonnance du 13 novembre 2019, Hamed et Omar, C-540/17 et C-541/17, non publiée, EU:C:2019:964, point 39.

Selon l’appréciation de la chambre de céans, l’Italie n’est pas disposée, et ce pour une durée indéterminée, à (re)prendre en charge le requérant ainsi que d’autres personnes faisant l’objet d’une procédure de Dublin, à l’exception de rares cas

individuels non significatifs. D'une part, cela ressort du fait que, en 2023, il y a eu seulement 11 transferts vers l'Italie, alors que, compte tenu des statistiques concernant l'année 2022, le nombre de demandeurs d'asile pour lesquels l'Italie est responsable de la procédure d'asile est plusieurs fois supérieur au nombre de transferts effectivement réalisés. Il est possible que les 11 transferts aient concerné des regroupements familiaux de mineurs non accompagnés, qui, d'après la lettre du 5 décembre 2022 devaient rester possibles. D'autre part, les lettres circulaires de l'unité Dublin italienne n'indiquent ni une date de fin de la suspension des transferts ni un calendrier approximatif ou probable. Malgré l'annonce faite dans la lettre circulaire du 5 décembre 2022, cela fait plus de 14 mois qu'aucune information n'a été fournie quant à la durée de la suspension des transferts. La défenderesse n'a, elle non plus, pas communiqué de nouvelles informations à la chambre de céans, ni dans la présente procédure ni dans d'autres.

[La question de savoir si] l'injonction d'un État membre, de ne plus accepter de transferts avec effet immédiat et pour une durée non déterminée ou limitée précisément est constitutive de défaillances systémiques au sens de l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 604/2013, n'a pas été tranchée. La Cour ne s'est pas encore prononcée sur cette question.

La chambre de céans estime que l'arrêt de l'accueil décrété par lettres circulaires de l'unité Dublin italienne des 5 et 7 décembre 2022 est constitutif de défaillances systémiques au sens de l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 604/2013. Il découle manifestement des lettres circulaires et de la pratique de l'unité Dublin italienne que, délibérément, l'Italie n'agit pas dans le respect régime du règlement (UE) n° 604/2013, et que, en cas de transfert de demandeurs d'asile, elle refuse d'emblée à ceux-ci l'accès à la procédure d'asile et l'accueil.

Voir Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal administratif supérieur de Rhénane du Nord-Westphalie), ordonnance du 5 juillet 2023, 11 A 1722/22.A -, juris, points 46 et suiv., et jurisprudence citée [OMISSIS : autre jurisprudence citée, supposée être moins explicite]; voir, pour un avis différent, [OMISSIS : décisions de quelques tribunaux administratifs] Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative du Land de Hesse, Allemagne), ordonnance du 27 juillet 2023 – 2 A 377/23.Z.A -, juris, p. 5.

Partant, la raison pour laquelle les transferts vers l'Italie ne sont pas réalisés ne réside pas dans des obstacles factuels ou juridiques au transfert, ou dans l'impossibilité matérielle de procéder à l'exécution de la décision de transfert

(voir à cet égard arrêt du 12 janvier 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Délai de transfert – Pluralité de demandes), C-323/21 à C-325/21, EU:C:2023:4, points 69 et suiv.),

qui permettraient d'exclure l'hypothèse de défaillances systémiques.

Par ailleurs, jusqu'au refus d'accueil désormais manifesté par l'Italie, la chambre de céans partait du principe que la procédure d'asile italienne et les conditions d'accueil ne présentaient pas, a priori, de défaillances systémiques, lorsque, comme en l'espèce, le requérant n'avait pas encore fait de demande d'asile en Italie.

Voir à cet égard, Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal administratif supérieur de Rhénane du Nord-Westphalie), ordonnance du 26 juillet 2022 – 11 A 1497/21.A – juris, points 64 et suiv.

Selon la jurisprudence du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), les conditions prévues à l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 604/2013, fondées (exclusivement) sur la situation dans l'État membre responsable), ne sont pas remplies automatiquement du simple fait que cet État membre refuse d'emblée d'accueillir les personnes concernées. Le refus d'accueil ne suffirait pas en soi pour conclure à l'existence de défaillances systémiques au sens de l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement (UE) n° 604/2013. La déclaration de l'Italie ne pourrait constituer qu'un indice ; il serait toutefois nécessaire d'établir davantage les conditions de vie qui attendraient le demandeur d'asile en cas de transfert vers l'Italie.

Voir Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), ordonnance du 8 novembre 2023, – 1 B 29.23 -, juris, points 10 et 15.

En revanche, dans une ordonnance refusant d'examiner un recours constitutionnel, le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne) a constaté, concernant l'arrêt de l'accueil décrété par l'Italie, que le Verwaltungsgericht (Tribunal administratif) avait manqué à son obligation d'établir les faits, car, dans le cadre de l'examen d'office, il n'aurait pas suffisamment examiné les indications de la requérante au recours constitutionnel relatives aux défaillances systémiques du système d'asile italien et aurait surtout omis de s'informer sur la situation d'accueil actuelle en Italie

Voir Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), ordonnance de refus d'examen du 2 août 2023 – 2 BvR 593/23 -, juris, point 12.

b) La seconde question est posée pour le cas où la première question appellerait une réponse négative.

Avant de juger qu'il existe un risque au sens de l'article 4 de la Charte et de l'article 3 de la CEDH, la juridiction est tenue d'apprécier si, 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, il existe, dans la procédure d'asile et si, en raison des conditions d'accueil, de défaillances, soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes,

il existe des motifs sérieux et avérés de croire que cette personne courra un risque réel d'être soumise à un traitement inhumain ou dégradant.

Voir arrêt du 19 mars 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, points 85 ainsi que 90 et suiv. ; ordonnance du 13 novembre 2019, Hamed et Omar, C-540/17 et C-541/17, non publiée, EU:C:2019:964, points 38 et suiv., ainsi que jurisprudence citée.

Or, il est impossible d'obtenir des éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés relatifs à la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure de retour, lorsque l'État membre devant être considéré [comme responsable], comme en l'occurrence l'Italie, refuse de (re)prendre en charge les demandeurs d'asile. Il est impossible de savoir ce qu'il adviendrait réellement de demandeurs d'asile qui seraient renvoyés vers l'Italie. Il serait possible d'établir seulement un constat de faits hypothétiques. Cela requerrait des spéculations qui ne constitueraient pas des éléments objectifs, fiables et précis.

c) Les questions sont également pertinentes pour la solution du litige, car il n'est possible de faire droit au recours tendant à l'annulation de la décision d'irrecevabilité du Bundesamt du 31 mars 2022 que s'il convient de se ranger à l'avis de la juridiction de céans. Autrement, sur la base du droit national, le recours devrait être rejeté. Il n'existe pas d'autres motifs justifiant la responsabilité de l'Allemagne. En particulier, la juridiction de céans part du principe qu'il n'existe pas de défaillances systémiques en Italie pour d'autres raisons.

Voir à cet égard, Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal administratif supérieur de Rhénane du Nord-Westphalie), ordonnance du 26 juillet 2022 – 11 A 1497/21.A -, juris, points 64 et suiv., concernant des personnes faisant l'objet d'une procédure de Dublin, qui, comme le requérant, n'avaient pas encore fait de demande d'asile en Italie.

- 3 La chambre de céans demande l'application de la procédure accélérée conformément à l'article 105 du règlement de procédure de la Cour. Compte tenu de la présence en Allemagne d'un grand nombre de réfugiés qui ont introduit dans cet État membre une demande d'asile dont l'examen incombe cependant en soi à un autre État membre en vertu du règlement (UE) n° 604/2013, une clarification rapide est nécessaire.

La juridiction de céans fait observer que la Cour a également été saisie d'une demande de décision préjudicielle dans l'affaire 11 A 1080/22.A.

La présente ordonnance n'est pas susceptible de recours (article 80 de l'AsylG).

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL