

**La Cour européenne des droits de l'homme,  
les candidats réfugiés transférés et l'Union européenne :  
chronique d'une condamnation annoncée**

par

Véronique Dockx,  
avocat au barreau de Bruxelles,  
juriste à l'association pour le droit des étrangers

(version longue de l'article publiée sur [www.justice-en-ligne.be](http://www.justice-en-ligne.be) le 20 février 2011)

Ce 21 janvier 2011, la Belgique a à nouveau été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour avoir violé les droits fondamentaux d'un demandeur d'asile : en le renvoyant en Grèce en application du règlement européen dit « Dublin » (règlement n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers), la Belgique a exposé l'infortuné à un traitement dégradant prohibé par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans lui avoir garanti un recours effectif contre ce renvoi et la violation de ses droits fondamentaux en résultant.

Cet arrêt met notamment en question l'application par les Etats membres des règles issues de l'Union européenne, compte tenu de leurs obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme, celles-ci primant celles-là. Il rappelle la responsabilité propre des États européens en cas de renvoi vers un Etat qui ne garantirait pas la protection de ces droits fondamentaux, fût-il membre de l'Union européenne,

Ceci mérite un mot d'explication.

### *I. Les faits*

Un ressortissant afghan, ayant fui l'Afghanistan, entre sur le territoire de l'Union européenne par la Grèce, où il est placé en détention dès son arrivée dans les locaux attenants à l'aéroport d'Athènes.

A sa libération, un ordre de quitter le territoire lui est délivré. Il ne reçoit aucune information sur la possibilité d'introduire une demande d'asile et la procédure à cette fin, et n'introduit pas de demande d'asile en Grèce.

Le 10 février 2009, il arrive en Belgique et y introduit une demande d'asile.

Le 18 mars 2009, les autorités belges constatent qu'en application du règlement européen dit « Dublin », la Grèce est responsable de l'examen de sa demande d'asile, et demandent sur cette base aux autorités grecques de prendre en charge l'intéressé d'examiner sa demande d'asile<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 10, § 1, du règlement dit « Dublin ».

Le 2 avril 2009, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) informe les autorités belges des défaillances de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Grèce et recommande de suspendre les transferts vers la Grèce.

Le 19 mai 2009, les autorités belges prennent à l'égard de l'intéressé une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire, et le placent en détention dans l'attente de son transfert en Grèce.

Les recours introduits par l'infortuné auprès du Conseil du contentieux des étrangers en vue de suspendre cette décision sont rejetés et, le 15 juin 2009, il est transféré en Grèce.

À son arrivée à l'aéroport d'Athènes, il est immédiatement placé en détention, dans des conditions inhumaines. À sa libération, sa demande d'asile est enregistrée, mais il ne bénéficie d'aucune prise en charge. Aucune information ne lui est donnée dans une langue qu'il comprend en ce qui concerne la procédure d'asile, les démarches à effectuer et les délais à respecter.

Par la suite, il est placé en détention plusieurs fois pour avoir tenté de franchir irrégulièrement les frontières de la Grèce. A deux reprises, les autorités grecques tentent de l'expulser, et ce sans que sa demande d'asile ait été examinée.

## *II. Le Règlement européen dit « Dublin »<sup>2</sup>*

Le règlement n° 343/2003 du Conseil de l'Union européenne du 18 février 2003 dit « Dublin » détermine, sur la base de critères objectifs et hiérarchisés (articles 5 à 14), l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans l'un des Etats membres de l'Union par un ressortissant d'un pays tiers<sup>3</sup>.

Si en application du règlement, l'Etat responsable pour l'examen d'une demande d'asile est autre que celui dans lequel cette demande est introduite, cet Etat peut demander à l'Etat « responsable » de prendre en charge le demandeur d'asile et d'examiner sa demande<sup>4</sup>.

Par dérogation aux critères fixés dans le règlement, chaque Etat membre peut examiner une demande d'asile même si cet examen ne lui incombe pas<sup>5</sup>.

Le mécanisme « Dublin » repose sur une double présomption, selon laquelle les Etats membres respectent le principe de non refoulement prévu par la Convention de Genève<sup>6</sup> et sont considérés comme des pays sûrs (c'est-à-dire garantissant les droits fondamentaux des personnes).

---

<sup>2</sup> Règlement n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers ; règlement dit « Dublin »

<sup>3</sup> L'objectif poursuivi est d'éviter l'introduction de demandes d'asile multiples et de garantir qu'une demande d'asile soit traitée par un seul Etat membre.

<sup>4</sup> Lorsque le demandeur d'asile est entré sur le territoire de l'Union européenne en franchissant irrégulièrement les frontières d'un Etat membre, cet Etat est responsable de l'examen de la demande d'asile. (article 10, § 1<sup>er</sup>, du règlement). L'Etat auquel la reprise est demandée doit répondre dans un délai de deux mois. A défaut de réponse dans les deux mois, la prise en charge est considérée comme étant acceptée tacitement (articles 17 et 18, §§ 1 et 7)

<sup>5</sup> Il s'agit de la clause dite « de souveraineté ». (article 3, § 2, du règlement)

<sup>6</sup> Article 33 de la Convention de Genève.

Le règlement « Dublin » doit toutefois être appliqué par les Etats membres dans le respect de leurs obligations internationales, au rang desquelles la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que les directives européennes relatives à l'asile et aux droits fondamentaux des personnes ayant besoin de protection <sup>7</sup>.

Les critères fixés dans le règlement ne peuvent dès lors pas être appliqués de manière automatique. Les Etats membres conservent un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de les appliquer, notamment lorsqu'un transfert entraînerait ou risque d'entraîner la violation de l'article 33 de la Convention de Genève (principe de non refoulement) ou de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction des traitements inhumains et dégradants).

### *III. Analyse de l'arrêt*

La Cour a sévèrement condamné la Grèce pour avoir infligé au requérant un traitement inhumain et dégradant prohibé par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme du fait des conditions dans lesquelles il a été détenu dès son arrivée (malgré son statut de demandeur d'asile) et du fait des conditions d'existence résultant de l'absence de toute assistance matérielle, assistance matérielle à laquelle il avait pourtant droit en raison de son statut de demandeur d'asile <sup>8/9</sup>.

La Grèce a également été condamnée pour ne pas avoir garanti le droit du requérant à un recours effectif au sens de l'article 13 de la même Convention, en raison des défaillances de la procédure d'asile <sup>10</sup>, de l'absence de recours effectif <sup>11</sup>, et du risque de refoulement arbitraire vers son pays d'origine <sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Directive 2003/9 du 2 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres de l'UE (directive « accueil »), directive 2005/85 du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres et directive 2004/38 du 29 avril 2004 qui concerne les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale et relatives au contenu de ces statuts.

<sup>8</sup> Or l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait partie des obligations qui s'imposent aux Etats membres en application du droit communautaire (voir les directives relatives à l'accueil et à la procédure).

<sup>9</sup> Rappelons que, le 19 janvier 2010, la Belgique avait été condamnée par la Cour européenne pour avoir infligé un traitement inhumain et dégradant à une famille de demandeurs d'asile (une maman et ses enfants) détenue en centre fermé en attente de leur transfert en application du règlement européen dit « Dublin » (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Muskhadzdiyeva et autres c. Belgique* (arrêt dit aussi « *Thabita* »), n° 41442/07 du 19 janvier 2010).

<sup>10</sup> Procédure peu accessible en pratique, absence d'informations sur la procédure et sur les délais, sur les possibilités de bénéficier de l'assistance d'un avocat, ou absence d'interprète pour traduire les informations, bureaux inaccessibles, manque de formation, de qualification et/ou de compétences des policiers chargés de l'examen des demandes d'asile, délais d'examen très longs, langue de la décision, problèmes de notification, etc.

<sup>11</sup> Recours non suspensif, difficultés d'accès, contrôle trop limité pour permettre de vérifier les risques de violation de la Convention européenne des droits de l'homme, système d'aide juridique défaillant, durée excessive d'examen des recours, etc.

<sup>12</sup> En Grèce, les demandeurs d'asile sont victimes d'expulsions parfois collectives, avant même que leur demande d'asile ait été enregistrée ou durant l'examen de celle-ci. Le principe de non refoulement consacré à l'article 33 de la

La Cour a condamné de manière tout aussi sévère la Belgique pour avoir appliqué le règlement « Dublin » sans avoir préalablement évalué les risques qu'un transfert en Grèce entraînerait pour le requérant, sous l'angle de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, et partant, pour l'avoir exposé aux risques résultant des défaillances de la procédure d'asile en Grèce, à des conditions de détention et d'existence inhumaines et dégradantes, et à des risques de refoulement arbitraire, ainsi que pour ne pas avoir offert au requérant de recours effectif susceptible d'empêcher la violation de ses droits fondamentaux (violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme).

La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, l'expulsion d'un demandeur d'asile par un Etat contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3, donc engager la responsabilité de l'Etat en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé courra, dans le pays de destination, un risque réel d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Dans ce cas, l'article 3 implique l'obligation de ne pas expulser la personne en question vers ce pays<sup>13</sup>.

Lorsqu'ils appliquent le règlement « Dublin », les Etats membres doivent s'assurer que la procédure d'asile du pays intermédiaire offre des garanties suffisantes de protection des droits fondamentaux du demandeur d'asile dont le transfert est envisagé. Ils doivent garantir que la demande d'asile de l'intéressé sera examinée dans le respect des directives européennes (en termes de procédure et d'accueil), qu'il ne sera pas soumis dans le pays d'envoi à des traitement inhumains et dégradants et qu'il n'y courra pas le risque d'être expulsé, directement ou indirectement, dans son pays d'origine avant que sa demande d'asile n'ait été examinée.

Les autorités belges ne pouvaient dès lors pas se contenter de présumer que le requérant recevrait un traitement conforme aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme mais devaient au contraire, s'enquérir au préalable, de la manière dont les autorités grecques appliquaient la législation en matière d'asile en pratique<sup>14</sup>.

La Cour souligne en outre que les défaillances de la procédure d'asile, les conditions de détention et d'existence des demandeurs d'asile en Grèce, ainsi que l'absence de recours effectif et les risques de refoulement arbitraire, contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, étaient notoires. De nombreuses informations et rapports faisaient en effet état, de manière concordante, sur la base d'enquêtes de terrain, des difficultés pratiques que pose l'application du système « Dublin » en Grèce, des défaillances de la procédure d'asile et des pratiques de refoulement, direct ou indirect, sur une base individuelle ou collective.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) avait adressé, en avril 2009, une lettre à la ministre belge compétente en matière d'immigration, avec copie à l'Office des Etrangers, recommandant dans des termes non équivoques, de suspendre les transferts vers la Grèce.

---

Convention de Genève interdit pourtant aux Etats parties de refouler un demandeur d'asile durant l'examen de sa demande d'asile.

<sup>13</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *MSS contre Belgique et Grèce*, n° 30696/09 du 21 janvier 2011, § 365.

<sup>14</sup> *Ibid.*, §§ 358 et 359.

Au moment du transfert du requérant vers la Grèce, les autorités belges connaissaient ou devaient dès lors avoir connaissances des risques qui en résultaient <sup>15</sup>.

Par conséquent, en expulsant le requérant vers la Grèce, les autorités belges l'ont exposé en pleine connaissance de cause à la violation de ses droits fondamentaux (traitements dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et violation du droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la même Convention) <sup>16</sup>.

La Cour a en outre condamné la Belgique pour ne pas avoir garanti le droit du requérant à un recours effectif (violation de l'article 13 combiné avec l'article 3).

Le caractère effectif du recours dépend de son caractère suspensif, de l'étendue du contrôle auquel il donne lieu <sup>17</sup>, de son accessibilité en pratique <sup>18</sup> et de sa capacité à offrir un remède approprié, c'est-à-dire susceptible d'empêcher la violation des droits fondamentaux menacés et par conséquent d'en assurer la protection/l'effectivité.

La Cour a rappelé le principe de subsidiarité selon lequel (en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention européenne des droits de l'homme), les autorités internes sont responsables au premier chef de la mise en œuvre et de la sanction des droits et libertés garantis. Le mécanisme de plainte devant la Cour revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de sauvegarde des droits de l'homme <sup>19</sup>.

En l'espèce, la Cour constate qu'il n'existe pas en droit belge, de recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme permettant de contrôler la légalité - ou la conformité à la Convention européenne des droits de l'homme -, d'une décision de transfert prise en application du règlement « Dublin » (décision de refus de séjour – annexe 2<sup>quater</sup>).

Le seul recours suspensif prévu par la loi du 15 décembre 1980, telle que modifiée par celle du 15 septembre 1980, à savoir le recours en suspension selon la procédure d'extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers (article 39/2 de la loi de 1980), s'avère difficilement accessible en pratique et ne permet ni un examen ni un contrôle effectif des risques de violation de l'article 3 en cas de transfert.

Les difficultés d'ordre pratique rencontrées pour introduire le recours prévu par la loi découlent des conditions d'accès à la procédure en extrême urgence.

Cette procédure est uniquement permise en cas de péril imminent. Le Conseil d'État et à sa suite le Conseil du contentieux des étrangers <sup>20</sup> réservent dès lors l'accès à cette procédure aux

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, §§ 358 et 359.

<sup>16</sup> *Ibid.*, § 367.

<sup>17</sup> Ce recours doit permettre l'examen approfondi d'un grief fondé sur la Convention européenne des droits de l'homme). Voir Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *MSS contre Belgique et Grèce*, n° 30696/09 du 21 janvier 2011, § 387.

<sup>18</sup> *Ibid.*, §§ 288 à 293.

<sup>19</sup> Articles 13 et 35, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme ; Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *MSS contre Belgique et Grèce*, n° 30696/09 du 21 janvier 2011, § 287.

<sup>20</sup> Juridiction administrative mise en place par la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des étrangers.

seuls étrangers faisant l'objet d'une mesure de contrainte (c'est-à-dire se trouvant en détention)<sup>21</sup>.

Ce recours doit être introduit dans les cinq jours calendrier à dater de la notification de l'acte attaqué. Or la désignation d'un avocat peut prendre plusieurs jours et rendre impossible *de facto* l'introduction dudit recours<sup>22</sup>.

En outre l'audience peut être fixée quelques heures après l'introduction du recours, soit dans un délai ne permettant pas, en fait, à l'avocat d'être présent. En l'espèce, l'audience ayant été fixée une heure après l'introduction du recours, l'avocat du requérant s'était vu placé dans l'impossibilité matérielle de comparaître à l'audience, ce qui a entraîné le rejet du recours.

Enfin et surtout, la Cour constate que le recours en suspension en extrême urgence ne permet pas un examen approfondi et complet des risques susceptibles de résulter d'un transfert (notamment au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme).

La jurisprudence majoritaire du Conseil du contentieux des étrangers conclut en effet à l'absence de préjudice grave et difficilement réparable (condition de recevabilité du recours) au motif que la Grèce est présumée remplir ses obligations internationales en matière d'asile et que cette présomption ne peut être renversée sur la base de rapports relatifs à la situation générale en Grèce, à défaut pour le requérant de démontrer *in concreto* le risque encouru.<sup>23</sup>

Cet alourdissement de la charge de la preuve rend le recours devant le Conseil du Contentieux des Etrangers inefficace dès lors qu'il empêche l'examen d'un risque de violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La procédure en extrême urgence est par ailleurs accélérée au point que l'instruction et les droits de la défense sont fort réduits. Le recours est examiné dans les 48 heures<sup>24</sup>.

Un tel recours ne permet pas un examen aussi approfondi, complet et rigoureux que possible des risques susceptibles de découler d'un transfert et n'offre pas non plus un remède pas efficace pour éviter que le grief invoqué se produise<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Une certaine jurisprudence va plus loin et considère que l'imminence du péril requiert qu'une date de rapatriement soit prévue. Une telle position rend le recours visé totalement inefficace puisqu'il doit être introduit dans les 5 jours à dater de la notification de l'acte attaqué. Dès lors, si un rapatriement n'est prévu qu'au-delà de ce délai, le recours ne peut plus être introduit.

<sup>22</sup> En pratique, l'Office des Etrangers notifie souvent ses décisions la veille d'un week end ou d'un long congé.

<sup>23</sup> Le Conseil d'Etat, statuant en cassation administrative; ne remet pas en cause la jurisprudence du Conseil du Contentieux des Etrangers.

<sup>24</sup> Article 39/82 § 4 de la loi du 15 décembre 1980.

<sup>25</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *MSS contre Belgique et Grèce*, n° 30696/09 du 21 janvier 2011, §§ 388 et 389.

#### *IV. Conclusion : prolongements et perspectives*

L'arrêt *MSS c. Belgique et Grèce* ne remet pas en cause le mécanisme de « Dublin » mais en sanctionne l'application automatique - et irresponsable - qu'en fait la Belgique.

La Cour rappelle que l'application du règlement « Dublin » ne dispense pas l'Etat qui l'applique du respect de ses obligations internationales, au rang desquelles la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que les directives européennes relatives à l'asile et aux droits fondamentaux des personnes ayant besoin de protection <sup>26</sup>.

La Cour souligne que tout Etat membre a non seulement la possibilité d'examiner une demande d'asile même lorsqu'elle n'est pas, en vertu des critères prévus par le règlement, responsable de l'examen de cette demande, mais qu'il a en outre l'obligation de déroger à l'application de ces critères dès lors qu'il existe des raisons de penser que l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile expulse vers des pays à risque, que les intéressés y rencontrent des obstacles à l'accès aux procédures d'asile, à un examen effectif de leur demande d'asile et que les conditions d'accueil qui y sont pratiquées peuvent mener à une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour impose, comme préalable à l'application du règlement, un examen aussi approfondi, complet et rigoureux que possible des risques éventuels susceptibles de résulter de son application (du transfert vers un autre Etat membre).

La Cour pointe également du doigt l'interprétation « restrictive » que donnent les juridictions compétentes (Conseil du contentieux des étrangers et Conseil d'Etat) des dispositions cardinales de la Convention européenne des droits de l'homme et dénonce l'absence de recours effectif en droit interne. Elle rappelle que l'effectivité des droits fondamentaux dépend des mécanismes de contrôle mis en place pour assurer leur respect, et que les juges nationaux en sont les premiers garants.

Au plan européen, cet arrêt renforce la nécessité - et l'urgence - de développer un régime commun en matière d'asile. Une procédure unique et un statut uniforme de protection internationale devraient être mis sur pied d'ici fin 2012.

La Commission européenne a transmis le 6 juin 2007 au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'évaluation du système « Dublin » <sup>27</sup> et, le 3 décembre 2008, a rendu publique sa proposition de refonte du règlement « Dublin » <sup>28</sup>. Cette proposition vise à renforcer la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et à mettre en place un mécanisme de suspension des transferts effectués en application du règlement « Dublin » pour éviter que des demandeurs d'asile puissent être renvoyés vers des Etats ne pouvant leur offrir un niveau suffisant de protection de leurs droits fondamentaux. Cette proposition a été approuvée par le Parlement européen le 7 mai 2009, qui l'a transmise à la Commission et au Conseil en vue de son adoption.

---

<sup>26</sup> Directive 2003/9 du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres de l'UE (directive « accueil »), Directive 2005/85 du 1<sup>er</sup> décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, et Directive 2004/38 du 29 avril 2004 qui concerne les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale et relatives au contenu de ces statuts.

<sup>27</sup> COM(2007)299 final.

<sup>28</sup> COM(2008) 820 final/2.

Au plan national, le Secrétaire d'Etat à la Politique de Migration et d'Asile s'est engagé le 10 octobre 2010 à suspendre temporairement les transferts des demandeurs d'asile vers la Grèce, ce qui ne constitue en aucune façon une garantie satisfaisante<sup>29</sup>. Le Conseil du contentieux des étrangers s'est réuni en assemblée générale afin d'envisager les modifications à apporter à sa jurisprudence.

En définitive, le législateur est appelé à revoir sa copie afin d'assurer le respect de la Convention européenne des droits de l'homme, quant à l'effectivité des recours visant à empêcher la violation de l'article 3 de cette Convention, en cas de transfert « Dublin » notamment.

- - - - -

---

<sup>29</sup> Voir <http://www.melchiorwathelet.be>. Cet « engagement » n'a toutefois pas empêché l'Etat belge de continuer à prendre des décisions de transfert de demandeurs d'asile vers la Grèce.