

*Cette newsletter est rédigée par l'EDEM, l'équipe Droits européens et migrations, constituée à l'UCL au sein du CeDIE. Elle se propose de présenter quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou européenne dans ses domaines d'études, à savoir la mise en œuvre du droit européen de l'asile en droit belge.*

*Les arrêts commentés dans cette newsletter et relatifs, de près ou de loin, à des questions liées à l'application du règlement « Dublin II », de la directive « qualification », de la directive « accueil » et de la directive « retour » sont consultables aux côtés de nombreux autres dans le [répertoire de jurisprudences de l'EDEM](#).*

### Sommaire

#### **1. Arrêt Tall, C-239/14, EU:C:2015:824. Demandes d'asile ultérieures et droits européen et belge : un regard critique ..... 3**

*La Cour de justice de l'Union européenne examine la compatibilité de la législation belge, qui (au moment des faits) ne conférait pas un effet suspensif à un recours contre une décision de ne pas poursuivre l'examen d'une demande d'asile ultérieure, avec le droit européen. Elle constate qu'en l'espèce, le requérant ne présentait pas des nouvelles preuves ou de nouveaux arguments. Elle souligne que l'exécution de la décision en question ne conduirait pas à l'éloignement du requérant. Partant, elle juge un tel recours compatible avec la version précédente de la directive Procédures ainsi qu'avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.*

**Art. 3, 13 CEDH – Art. 47 Charte – Directive 2003/9/CE – Cons. 8, 15, 27 et Arts.7, 24, 32, 34, 39 Directive 2005/85/CE – Arts. 6, 12, 13 Directive 2008/115/CE – Arts. 4, 4/1, 6, 35/2 Loi du 12 janvier 2007 – Art. 57 Loi du 8 juillet 1976 – demande d'asile ultérieure – droit à un recours effectif – effet suspensif – droit à l'aide sociale.**

#### **2. C.E., 15 décembre 2015, n°233.257. Droit d'être entendu et interdiction d'entrée..... 12**

*Il ne suffit pas d'entendre le requérant au sujet de l'ordre de quitter le territoire. Il doit aussi l'être expressément au sujet de l'interdiction d'entrée dont l'objet n'est pas identique.*

**LE, art. 74/12, cassation administration – interdiction d'entrée – droit d'être entendu – application autonome à l'interdiction d'entrée – recours contre arrêt du Conseil du contentieux des étrangers ayant sanctionné le défaut d'audition – rejet.**

### 3. C.C.E., 15 décembre 2015, n°158.621. La situation *délicate et évolutive* prévalant en Hongrie exige une *grande prudence* lors de l'examen préalable à la décision de transfert Dublin ..... 15

*Dans l'arrêt commenté du C.C.E. du 15 décembre 2015, le requérant sénégalais a notamment introduit en détention un recours contre une décision de transfert Dublin vers la Hongrie prise par l'O.E. Se fondant sur le constat d'un défaut de garanties d'accueil et de traitement normal de sa demande d'asile en Hongrie, notamment au regard des évolutions législatives récentes du système d'asile hongrois, il invoquait un risque de violation de l'article 3 CEDH ainsi qu'un défaut de motivation traduisant un examen défaillant des éléments à la cause. Il invoquait aussi le risque d'être renvoyé immédiatement vers la Serbie, par où il avait transité, sans examen de sa demande d'asile puisque selon la nouvelle législation hongroise ce pays est désigné comme « pays tiers sûr ». Le C.C.E. va centrer son contrôle sur le moyen sérieux d'annulation pris à l'encontre du transfert vers la Hongrie. Il juge que l'O.E. a fait une lecture lacunaire des informations versées au débat, notamment en se fondant sur des rapports anciens et, à tout le moins, antérieurs aux récentes modifications législatives hongroises de juillet et septembre 2015. Pour ces raisons, la décision contestée est entachée d'une motivation inadéquate et traduit un examen qui n'est pas suffisamment rigoureux du risque de violation de l'article 3 CEDH, prima facie, et doit être suspendue en extrême urgence.*

**Règlement n°604/2013 dit « Dublin III » (RD III) – Article 3 CEDH – Article 4 CDFUE – Transferts Dublin vers la Hongrie – Récentes modifications législatives – Impact certain sur le système d'asile hongrois – Exigence d'un examen rigoureux et actualisé (article 3 CEDH) – Motivation formelle inadéquate (suspension en extrême urgence).**

## 1. ARRET TALL, C-239/14, EU:C:2015:824

### *Demandes d'asile ultérieures et droits européen et belge : un regard critique*

#### A. Arrêt

La question préjudicielle, posée à la Cour de justice de l'Union européenne par le Tribunal du travail de Liège, concerne la compatibilité de la législation belge (antérieure à la modification du 10 avril 2014) qui ne conférerait pas un effet suspensif à un recours contre une décision de ne pas poursuivre l'examen d'une demande d'asile ultérieure, avec le droit européen. Le requérant, M. Tall, un ressortissant sénégalais, introduit une première demande d'asile qui est rejetée par le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après C.C.E.) en novembre 2013. Son recours contre cette décision étant déclaré non-admissible par le Conseil d'Etat, il introduit une seconde demande d'asile en invoquant de nouveaux éléments. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après C.G.R.A.) refuse de prendre en considération cette seconde demande d'asile le 23 janvier 2014. Par une décision du 27 janvier 2014, le Centre Public d'Action Sociale (ci-après CPAS) retire l'aide sociale dont bénéficiait le requérant avec effet au 10 janvier 2014. Par la suite, M. Tall se voit notifier un ordre de quitter le territoire (ci-après OQT), le 10 février 2014.

L'intéressé lance deux procédures au niveau national, le 19 et 27 février 2014 : un recours contre la décision de refus de prise en considération de sa seconde demande d'asile devant le C.C.E. ainsi qu'un recours contre la décision du CPAS lui retirant l'aide sociale devant le Tribunal du travail de Liège (qui est la juridiction du renvoi). Pour la période allant du 10 janvier 2014 au 17 février 2014, le Tribunal conclut que le recours est recevable et bien fondé, le délai de départ volontaire de l'OQT n'expirant que 18 février 2014. Pour la période au-delà du 18 février 2014, le Tribunal constate que (au moment des faits) les seuls recours prévus par la législation sont des recours en annulation et en suspension, lesquels, n'étant pas suspensifs, privent la personne concernée du droit au séjour et à l'aide sociale.

Au vu de la situation, le Tribunal décide de surseoir à statuer et demande, en substance, à la Cour de justice si l'article 39 de la directive 2005/85 (ci-après directive Procédures), lu à la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après Charte), doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale qui ne confère pas un effet suspensif à un recours exercé contre une décision de ne pas poursuivre l'examen d'une demande d'asile ultérieure.

La Cour écarte les objections du CPAS, de Fedasil, du gouvernement belge et de la Commission européenne, soutenues par ailleurs par l'Avocat Général<sup>1</sup>, concernant la recevabilité de cette demande en raison des évolutions législatives au niveau national. Rappelant sa jurisprudence antérieure, elle estime qu'en espèce, l'interprétation du droit de l'Union est nécessaire pour la juridiction nationale :

« [I]a présomption de pertinence qui s'attache aux questions posées à titre préjudiciel par les juridictions nationales ne peut être écartée qu'à titre exceptionnel, s'il apparaît de manière

<sup>1</sup> Conclusions de l'Avocat Général Cruz Villalon présentées le 3 septembre 2015 dans Arrêt Tall, C-239/14, EU:C:2015:824.

manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt *FOA*, C-354/13, EU:C:2014:2463, point 45 et jurisprudence citée). »<sup>2</sup>

Ensuite, la Cour note que l'affaire concerne une seconde demande d'asile qui remplit la définition d'une « demande ultérieure » au sens de la directive Procédures et que la décision du C.G.R.A. correspond à « une décision de ne pas poursuivre l'examen de la demande ultérieure » au sens de l'article 39, § 1<sup>er</sup>, c), de la directive. Plus spécifiquement, la Cour souligne que la directive prévoit des procédures spéciales pour cette catégorie des demandes d'asile, qui dérogent aux principes de base. La Cour précise que les Etats peuvent procéder à un examen préliminaire visant, notamment, à déterminer si de nouveaux éléments ou de nouvelles données se rapportant à l'examen des conditions requises pour prétendre au statut de réfugié sont apparus ou ont été présentés par le demandeur. Si tel est le cas, cette demande sera poursuivie conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales. En revanche, si le demandeur ne présente pas d'éléments ou de faits nouveaux, l'examen de la demande ultérieure ne sera pas poursuivi après ledit examen préliminaire.

Néanmoins, les Etats membres doivent assurer aux demandeurs d'asile un droit à un recours effectif contre une décision de ne pas poursuivre l'examen d'une demande ultérieure. Or, selon la directive, ce recours peut être dépourvu d'effet suspensif, c'est-à-dire que les Etats membres peuvent priver cette catégorie de demandeurs du droit de rester sur territoire pendant l'examen de leur demande. La Cour se réfère par la suite aux principes reconnus par la Charte, notamment ses articles 47 (qui réaffirme le principe de protection juridictionnelle effective) et 19 (qui sauvegarde le principe de non-refoulement). Afin d'interpréter ces articles, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après Cour eur. D.H.) doit également être prise en compte<sup>3</sup>. Cette dernière affirme que :

« [...] lorsqu'un Etat décide de renvoyer un étranger vers un pays où il existe des motifs sérieux de croire qu'il serait exposé à un risque réel de traitements contraires à l'article 3 de la CEDH, l'effectivité du recours exercé, prévue à l'article 13 de la CEDH, requiert que cet étranger dispose d'un recours suspensif de plein droit contre l'exécution de la mesure permettant son renvoi (voir, notamment, Cour EDH, *Gebremedhin c. France*, § 67, CEDH 2007-II, ainsi que *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, § 200, CEDH 2012-II). »<sup>4</sup>

Pendant, selon la Cour, il est nécessaire de distinguer une décision de ne pas poursuivre l'examen d'une demande d'asile ultérieure d'une décision de retour au sens de l'article 6 de la directive 2008/115/CE (ci-après directive Retour). L'exécution de la première ne saurait, en tant que telle, conduire à l'éloignement du ressortissant ; l'absence d'effet suspensif d'un recours exercé contre une telle décision est donc, en principe, en conformité avec les articles 47 et 19(2) de la Charte. Par contre, une décision de retour dont l'exécution est susceptible d'exposer un

<sup>2</sup> Arrêt Tall, pt 32.

<sup>3</sup> Charte, Article 52(3).

<sup>4</sup> Arrêt Tall, pt 54.

ressortissant de pays tiers à un risque sérieux d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, doit nécessairement revêtir un effet suspensif afin de respecter les exigences des articles 47 et 19(2) de la Charte. Partant, la Cour conclut qu'en l'espèce, le recours non-suspensif ne constitue pas une violation du droit à une protection juridictionnelle effective, ni sous l'angle de la directive Procédures, ni sous l'angle de la Charte.

## B. Éclairage

Le raisonnement de la Cour est basé sur des versions antérieures des directives Procédures et Accueil. Nous examinons les règles de la directive 2013/32/UE<sup>5</sup> (ci-après refonte de la directive Procédures) ainsi que la directive 2013/33/UE<sup>6</sup> (ci-après refonte de la directive Accueil) en trois domaines : procédures en première instance (i), droit de rester et d'avoir accès aux conditions matérielles d'accueil (ii) ainsi que droit à un recours effectif (iii) pour les demandeurs d'asile qui ont introduit une demande ultérieure. Ensuite, nous tirons des conclusions sur le système actuel au niveau européen (iv).

### *i. Demandes d'asile multiples et normes européens : procédures en première instance*

La directive Procédures révisée adopte la même approche que la version antérieure concernant les demandes d'asile ultérieures<sup>7</sup>. Or, quelques précisions ont été apportées. Une demande ultérieure est définie comme suit :

« une nouvelle demande de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande antérieure, y compris le cas dans lequel le demandeur a explicitement retiré sa demande et le cas dans lequel l'autorité responsable de la détermination a rejeté une demande à la suite de son retrait implicite [...] »<sup>8</sup>

La refonte prévoit des procédures dérogatoires en cas de demandes ultérieures. Celles-ci sont « d'abord soumises à un examen préliminaire visant à déterminer si des éléments ou des faits nouveaux sont apparus ou ont été présentés par le demandeur »<sup>9</sup>. Si tel est le cas, et qu'ils augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions requises pour prétendre au statut de bénéficiaire d'une protection internationale, l'examen de la demande est poursuivi<sup>10</sup>. Il mérite d'être souligné que les Etats membres peuvent également prévoir d'autres raisons de poursuivre l'examen d'une demande ultérieure<sup>11</sup>. Dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales qui sont énoncées dans la directive, les Etats

<sup>5</sup> Directive (U.E.) n° 2013/32 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *J.O.*, L 180, du 29 juin 2013, p. 60.

<sup>6</sup> Directive (U.E.) n° 2013/33 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *J.O.*, L 180, du 29 juin 2013, p. 96.

<sup>7</sup> Le considérant 36 de la refonte de la directive Procédures énonce caractéristiquement que : « [I]lorsqu'un demandeur présente une demande ultérieure sans apporter de nouvelles preuves ou de nouveaux arguments, il serait disproportionné d'obliger les Etats membres à entreprendre une nouvelle procédure d'examen complet. Les Etats membres devraient, en l'espèce, pouvoir rejeter une demande comme étant irrecevable conformément au principe de l'autorité de la chose jugée. »

<sup>8</sup> Article 2, q).

<sup>9</sup> Article 40(2).

<sup>10</sup> Article 40(3).

<sup>11</sup> *Ibid.*

membres peuvent accélérer la procédure d'examen d'une demande d'asile ultérieure estimée « recevable »<sup>12</sup>. Si aucun élément ou fait nouveau n'est présenté par le demandeur d'asile, les Etats membres *peuvent* considérer la demande irrecevable<sup>13</sup>. En tout cas, lorsque l'examen d'une demande ultérieure n'est pas poursuivi, elle est considérée comme irrecevable<sup>14</sup>.

La jurisprudence de la Cour eur. D.H., au sujet des garanties applicables aux demandes d'asile ultérieures, est également pertinente. La Cour a reconnu qu'« [...] il est légitime pour les Etats de vouloir réduire les demandes d'asile répétitives et manifestement abusives ou mal fondées et de prévoir par conséquent des règles spécifiques pour le traitement de telles demandes »<sup>15</sup>. Elle a également estimé que « le simple fait qu'une demande d'asile successive soit traitée selon une procédure accélérée ne saurait, à lui seul, permettre de conclure à l'ineffectivité de l'examen mené par les instances d'asile »<sup>16</sup>. Néanmoins, ces réserves ne changent en rien le caractère absolu de l'interdiction de la torture et des traitements ou peines inhumains ou dégradants, ainsi que l'obligation pour les Etats de soumettre « à un examen indépendant et rigoureux tout grief aux termes duquel il existe des motifs de croire à un risque de traitement contraire à l'article 3 de la Convention »<sup>17</sup>.

Récemment, dans une affaire contre la Belgique, concernant une quatrième demande d'asile, la Cour a estimé que l'existence d'un élément nouveau avait été examinée d'une manière trop restrictive par l'Office des étrangers et le C.C.E.<sup>18</sup>. La charge de preuve qui incombe aux requérants concernant l'impossibilité de produire des documents pertinents au cours d'une précédente demande a été jugée déraisonnable<sup>19</sup>. De plus, ces documents ont été écartés par les autorités administratives et judiciaires nationales « sans aucune évaluation préalable de leur pertinence, de leur authenticité et de leur caractère probant »<sup>20</sup>. La Cour a jugé que cette démarche « ne peut être considérée comme l'examen attentif et rigoureux attendu des autorités nationales et ne procède pas d'une protection effective contre tout traitement contraire à l'article 3 de la Convention »<sup>21</sup>.

#### *ii. Demandes d'asile multiples et normes européennes : droit de rester et droit d'avoir accès aux conditions d'accueil*

En principe, les demandeurs d'asile jouissent du droit de rester dans l'Etat membre pendant l'examen de leur demande en première instance<sup>22</sup>. Or, la refonte de la directive Procédures permet – mais n'oblige pas – aux Etats membres de déroger au droit de rester concernant les personnes qui ont introduit une première demande ultérieure (i.e. deuxième demande d'asile) si deux conditions sont remplies : 1) l'examen de cette demande n'est pas poursuivi puisqu'elle est considérée irrecevable et 2) cette demande n'était introduite *qu'afin* de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision qui entrainerait leur éloignement imminent de l'Etat membre

<sup>12</sup> Article 31(8).

<sup>13</sup> Article 33(2)(d).

<sup>14</sup> Article 40(5).

<sup>15</sup> Cour eur. D.H., 6 juin 2013, *Mohammed c. Autriche*, req. n° 2283/12, pt 80.

<sup>16</sup> Cour eur. D.H., 20 septembre 2007, *Sultani c. France*, req. n° 45223/05, pt. 63.

<sup>17</sup> Cour eur. D.H., 11 juillet 2000, *Jabari c. Turquie*, req. n° 40035/98, pt. 50.

<sup>18</sup> Cour eur. D.H., 19 janvier 2016, *M.D. et M.A. c. Belgique*, req. n° 58689/12.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pt 65.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pt. 64.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Refonte de la Directive Procédures, Article 9(1).

concerné<sup>23</sup>. Ces deux conditions sont cumulatives. Concernant les personnes qui ont introduit une « autre demande ultérieure » (i.e. troisième, quatrième demande d'asile, etc.), seule la première condition s'applique, à savoir que cette autre demande ultérieure soit estimée irrecevable. Ces dérogations ne sont possibles que « si l'autorité responsable de la détermination estime qu'une décision de retour n'entraînera pas de refoulement direct ou indirect en violation des obligations internationales et à l'égard de l'Union incombant à cet Etat membre »<sup>24</sup>. Nous concluons que, dans tous les cas, le droit de rester est garanti pendant l'examen préliminaire. Par la suite, les demandeurs ne peuvent être privés de ce droit que conformément aux conditions qui ont été précisées.

Le droit de rester est intrinsèquement lié à l'accès aux conditions matérielles d'accueil. La refonte de la directive Accueil précise qu'« afin d'assurer l'égalité de traitement des demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'Union, la présente directive devrait s'appliquer à tous les stades et à tous les types de procédures de demande de protection internationale [...] *aussi longtemps que les demandeurs sont autorisés à rester sur le territoire en tant que demandeurs d'asile* »<sup>25</sup>. Aussi longtemps que le demandeur d'asile qui a déposé une demande ultérieure jouit du droit de rester, il a donc accès aux conditions matérielles d'accueil.

Néanmoins, la refonte reconnaît la possibilité pour les Etats membres de limiter ou, *dans des cas exceptionnels et dûment justifiés*, de retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil<sup>26</sup> pour cette catégorie des demandeurs. Le texte de la refonte édicte que les décisions doivent être prises au cas par cas, objectivement et impartialement, ainsi qu'être motivées<sup>27</sup>. L'exclusion systématique de tous les demandeurs qui ont déposé une demande ultérieure des bénéfices de la directive n'est pas admise. En outre, un dernier paragraphe stipule l'obligation pour les Etats membres d'assurer *en toutes circonstances* l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19<sup>28</sup> et de garantir un niveau de vie digne à tous les demandeurs<sup>29</sup>. La structure de la phrase nous amène à conclure que le terme « niveau de vie digne » inclut des éléments supplémentaires à l'accès aux soins médicaux. Dans la mesure où le demandeur ne dispose pas de ses propres moyens pour subvenir à ses besoins essentiels, l'Etat membre a l'obligation de lui garantir un niveau de vie digne<sup>30</sup>.

Si la demande est déclarée irrecevable, que le demandeur ne jouit pas du droit de rester et qu'une décision de retour a été adoptée envers lui, il tombe sous le champ d'application de la directive Retour<sup>31</sup>. Or, il peut introduire un recours contre la décision des autorités nationales de ne pas poursuivre sa demande. La section suivante analyse les normes établies par les refontes concernant

<sup>23</sup> Article 41(1)(a).

<sup>24</sup> Article 41(1).

<sup>25</sup> Refonte de la directive Accueil, Considérant 8 et Article 3(1).

<sup>26</sup> Article 20(1). Voy. S. SAROLEA (dir), L. TSOURDI, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive accueil*, Louvain-la-Neuve 2014, CeDIE, pp. 131-138.

<sup>27</sup> Article 20(5).

<sup>28</sup> C'est-à-dire au minimum « les soins urgents et le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves ».

<sup>29</sup> Article 20(5).

<sup>30</sup> L.TSOURDI, « EU Reception Conditions: A Dignified Standard of Living ? », in V. CHETAIL, P. De BRUYCKER & F. MAIANI (dir.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2016.

<sup>31</sup> Directive (C.E.) n° 2008/115 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *J.O.*, L 348, p. 98.



le droit à un recours effectif en cas de demande ultérieure, ainsi que l'articulation entre les régimes d'asile et de retour en cas de dépôt de recours.

*iii. Demandes d'asile multiples et normes européennes : droit à un recours effectif*

Selon la refonte de la directive Procédures, les demandeurs d'asile doivent disposer d'un recours effectif contre une décision concernant leur demande de protection internationale, y compris : 1) une décision d'irrecevabilité<sup>32</sup> (décision qui intervient à l'issue de l'examen préliminaire si l'Etat membre ne poursuit pas l'examen d'une demande ultérieure), ainsi que 2) une décision considérant comme (manifestement) infondée une demande quant au statut de réfugié et/ou au statut conféré par la protection subsidiaire (décision qui pourrait intervenir à l'issue d'un examen au fond d'une demande ultérieure)<sup>33</sup>. Un recours effectif prévoit « un examen complet et *ex nunc* tant des faits, que des points d'ordre juridique, y compris, le cas échéant, un examen des besoins de protection internationale »<sup>34</sup>. La refonte énonce également d'autres garanties relatives à l'exercice d'un tel recours, notamment concernant le délai pour l'exercer<sup>35</sup>.

En principe, les demandeurs d'asile jouissent du droit de rester au territoire pendant le délai prévu pour exercer un recours effectif et, si ce droit a été exercé dans le délai prévu, à savoir dans l'attente de l'issue du recours, le recours est suspensif. Néanmoins, la refonte connaît quelques exceptions à cette règle, y compris concernant les décisions considérant une demande comme manifestement infondée<sup>36</sup>, et des décisions considérant une demande comme irrecevable<sup>37</sup>. Dans ces cas, la règle suivante s'applique si les Etats membres ont prévu un recours non-suspensif dans leur droit national :

« une juridiction est compétente pour décider si le demandeur peut rester sur le territoire de l'État membre, soit à la demande du demandeur ou de sa propre initiative, si cette décision a pour conséquence de mettre un terme au droit du demandeur de rester dans l'État membre [...]. »<sup>38</sup>

Pendant cette procédure, les Etats membres autorisent normalement le demandeur à rester sur leur territoire<sup>39</sup>. Néanmoins, les Etats membres peuvent déroger à cette règle aux mêmes conditions que celles décrites ci-dessus concernant le droit de rester en cas de demande ultérieure<sup>40</sup>. Il est alors envisagé que, même si le demandeur n'a pas reçu une décision finale concernant sa demande ultérieure, il pourrait perdre son droit de rester, et par conséquent de se trouver hors du champ d'application de la directive accueil.

Or, dans ce cas, si une décision de retour est adoptée, il se trouve dans le champ d'application de la directive Retour. La Cour de justice a rappelé dans l'arrêt *Tall* ses conclusions tirées de l'affaire

<sup>32</sup> Article 46(1)(ii).

<sup>33</sup> Article 46(1)(i) ainsi que les Articles 31(8) et 32.

<sup>34</sup> Article 46(3).

<sup>35</sup> Article 46(5).

<sup>36</sup> Article 46(6)(a).

<sup>37</sup> Article 46(6)(b).

<sup>38</sup> Article 46(6).

<sup>39</sup> Article 46(8).

<sup>40</sup> Articles 46(1) et (2)(c) ainsi que *infra* section 2(ii).



*Abdida*<sup>41</sup>. Dans cette affaire, le requérant se trouvait également en dehors du champ d'application des directives Procédures et Accueil, étant demandeur de régularisation médicale qui, selon la Cour, ne relevait pas du champ d'application de l'acquis européen sur l'asile. Cependant, la Cour a conclu que les dispositions de la directive Retour, lues avec la Charte, s'opposent à une procédure nationale qui instaure un recours non-suspensif et ne prévoit pas la prise en charge, dans la mesure du possible, des besoins de base des requérants pendant l'examen de ce recours<sup>42</sup>.

La jurisprudence de Strasbourg reflète elle également ces principes. La Cour eur. D.H. a clarifié que l'article 13 CEDH exige un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention, et à offrir le redressement approprié<sup>43</sup>. Pour être effectif, le recours exigé par l'article 13 doit être disponible en droit comme en pratique, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'Etat défendeur<sup>44</sup>. Enfin, compte tenu de l'importance que la Cour attache à l'article 3 et de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements, l'effectivité d'un recours au sens de l'article 13 demande impérativement un contrôle attentif par une autorité nationale<sup>45</sup>, un examen indépendant et rigoureux de tout grief aux termes duquel il existe des motifs de croire à un risque de traitement contraire à l'article 3<sup>46</sup> ; il requiert également que les intéressés disposent d'un recours de plein droit suspensif<sup>47</sup>.

Les affaires récentes *Sow*<sup>48</sup>, ainsi que *M.A. et M.D.*, qui concernent l'examen des demandes d'asile ultérieures par les autorités belges, ne marquent en aucun cas une rupture dans ces principes. Dans l'affaire *Sow*, dans laquelle elle n'a pas conclu à la violation de l'article 13, la Cour a également remarqué que la requérante, qui a introduit trois demandes d'asile successives, a disposé chaque fois d'un *recours suspensif de plein droit*<sup>49</sup>. Dans les deux arrêts, la Cour a examiné la base de motivation des décisions adoptées par les autorités nationales et elle a analysé la manière suivant laquelle elles ont interprété le concept des nouveaux éléments. Rien dans cette jurisprudence ne peut être lu comme autorisant des automatismes concernant les demandes d'asile multiples ou la dérogation au principe d'un recours effectif. La Cour a souligné que le fait qu'il n'y avait pas violation de l'article 3 CEDH ne signifiait pas que le grief tiré de l'article 3 échappait au champ de l'article 13. Le grief présenté par la requérante était *prima facie* défendable et, donc, l'article 13 s'appliquait.

#### *iv. Conclusions*

L'approche de la Cour de justice dans l'affaire *Tall* pourrait être caractérisée de « formaliste ». Or, cette affaire ne marque pas de rupture dans l'obligation suivant laquelle un grief défendable de

<sup>41</sup> Arrêt *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453.

<sup>42</sup> Pour une analyse voy. L. TSOURDI, « Le régime belge de la régularisation médicale face au juge de l'Union européenne », *Newsletter EDEM*, novembre-décembre 2014.

<sup>43</sup> Cour eur. D.H., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09, pt 288.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pt. 290.

<sup>45</sup> Cour eur. D.H., 12 avril 2005, *Chamaïev et autres c. Géorgie et Russie*, req. n° 36378/02, pt 448.

<sup>46</sup> Cour eur. D.H., 11 juillet 2000, *Jabari c. Turquie*, req. n° 40035/98, pt. 50.

<sup>47</sup> Cour eur. D.H., 5 février 2002, *Čonka c. Belgique*, req. n° 51564/99, pts. 81-83.

<sup>48</sup> Cour eur. D.H., 19 janvier 2016, *Sow c. Belgique*, req. n°27081/13.

<sup>49</sup> *Sow c. Belgique* (précité), pt. 78.

violation du principe de non-refoulement doit être examiné rigoureusement. En pratique, concernant les demandes d'asile multiples, la Cour valide l'approche suivie par le législateur européen en autorisant un système national dans lequel cet examen aura lieu au niveau du processus de retour, par exemple en attaquant un OQT. Mais, si tel est le cas, le requérant doit jouir, à ce stade, d'un recours de plein droit suspensif et l'Etat doit prendre en charge ses besoins de base. La jurisprudence de Strasbourg révèle, elle aussi, qu'un grief *prima facie* défendable doit être examiné attentivement, dans le cadre d'un recours suspensif de plein droit, et que les autorités nationales doivent se montrer aussi rigoureuses que possible. La Cour eur. D.H. a rappelé ces principes dans les affaires récentes contre la Belgique, *M.D. et M.A.* et *Sow*, et elle a, à plusieurs reprises, jugé<sup>50</sup> qu'un recours en annulation et en suspension ne remplissait pas ces exigences.

L.T.

### C. Pour en savoir plus

#### Consulter l'arrêt :

Arrêt *Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824

#### Jurisprudence :

- Arrêt *Samba Diouf*, C-69/10, EU:C:2011:524 ;
- Arrêt *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453 ;
- Cour eur. D.H., 2 octobre 2012, *Singh c. Belgique*, req. n°33210/11 ;
- Cour eur. D.H., 27 février 2014, *Josef c. Belgique*, req. n°70055/10 ;
- Cour eur. D.H., 19 janvier 2016, *Sow c. Belgique*, req. n°27081/13 ;
- Cour eur. D.H., 19 janvier 2016, *M.D. et M.A. c. Belgique*, req. n°58689/12.

#### Doctrine :

- S. SAROLEA et S. DATOUSSAID, « La loi du 14 avril 2014, une effectivité laborieuse : Note d'analyse », *Newsletter EDEM*, juin 2014 ;
- S. SAROLEA (dir), L. TSOURDI, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive accueil*, Louvain-la-Neuve, CeDIE, 2014 ;
- L.TSOURDI, « EU Reception Conditions : A Dignified Standard of Living ? », in V. Chetail, P. De Bruycker & F. Maiani (dir.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2016.

**Pour citer cette note :** L. TSOURDI, « Demandes d'asile ultérieures et droits européen et belge : un regard critique », *Newsletter EDEM*, janvier 2016.

<sup>50</sup> Voy. par exemple Cour eur. D.H., 2 octobre 2012, *Singh c. Belgique*, req. n°33210/11 ainsi que *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (précité).

## 2. C.E., 15 DÉCEMBRE 2015, N°233.257

### *Droit d'être entendu et interdiction d'entrée*

#### **A. Arrêt**

Le Conseil d'Etat rejette le recours en cassation administrative introduit par l'Etat belge contre un arrêt du C.C.E. annulant une interdiction d'entrée accompagnant un ordre de quitter le territoire au motif que le droit d'être entendu n'avait pas été respecté.

L'Etat belge souligne que ce droit n'implique pas une obligation d'entendre spécifiquement sur les mesures envisagées.

Le Conseil d'Etat rappelle que le droit pour toute personne d'être entendue est un principe général de droit de l'Union. La circonstance que le point de vue ait été exposé au sujet de l'ordre de quitter le territoire ne suppose pas qu'un point de vue ait été exprimé quant à l'interdiction d'entrée alors qu'il s'agit d'actes distincts justifiés par des motifs différents.

« Dès lors que l'interdiction d'entrée était de nature à affecter de manière défavorable et distincte de l'ordre de quitter le territoire les intérêts de la partie adverse, son droit à être entendu a impliqué que le requérant l'invitait à exposer également son point de vue au sujet de cette interdiction avant de l'adopter. Le premier juge a donc pu décider légalement que le principe général du droit de l'Union européenne du respect des droits de la défense n'a pas été respecté par le requérant car la partie adverse n'a pu faire valoir son point de vue qu'à l'égard de l'ordre de quitter le territoire et non à propos de l'interdiction d'entrée. » (p. 6)

Le Conseil d'Etat ajoute que contrairement à ce que soutient l'Etat belge, sa compétence pour l'adoption d'une interdiction d'entrée n'est pas entièrement liée puisque l'article 74/11, §2, de la loi du 15 décembre 1980 indique que le Ministre peut s'abstenir d'imposer une interdiction d'entrée, dans des cas particuliers, pour des raisons humanitaires.

#### **B. Éclairage**

L'interdiction d'entrée, autre élément important de la [directive retour](#), est une mesure phare de la politique d'éloignement. Elle sanctionne les étrangers appréhendés en situation irrégulière, en permettant qu'ils puissent être privés du droit de revenir, même en effectuant les démarches requises. L'interdiction d'entrée peut être de cinq ans, pouvant être dépassés en cas de menace grave à l'ordre public, en vertu de l'[article 17/11 de la loi organique](#). L'exigence d'une motivation spécifique suppose que l'intéressé ait été en mesure de faire valoir ses arguments.

En dehors de l'asile, la procédure administrative appliquée dans le contentieux administratif des étrangers est essentiellement écrite. Cela pose problème sur le plan des principes mais également au niveau pratique. En effet, l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour prendre certains types de décisions, de sorte que l'étranger ne peut savoir avec précision les documents à produire. A cela s'ajoutent l'ignorance de nombreux étrangers et leur fragilité face à l'administration. Il est dès lors utile que l'administration prenne l'initiative de se renseigner.

Les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne relatifs à la directive retour ont souligné l'application du principe général garantissant le droit à être entendu à la mise en œuvre de la directive retour (*Mukarubega*, 2014 et *Boudjlida*, 2014). Si le principe est acquis, les exigences pratiques qui en découlent restent incertaines, tant dans les arrêts européens que dans la jurisprudence interne. La tendance est à sanctionner la violation du droit d'être entendu lorsque le requérant soutient de manière sérieuse qu'une audition aurait changé l'approche de l'administration. Ainsi, le juge admet l'utilité du droit d'être entendu et annule l'interdiction d'entrée qui avait été prise sans audition préalable s'agissant d'un étranger qui a deux frères vivant en Belgique de sorte qu'il démontre les chances sérieuses qu'il avait d'obtenir une réduction de l'interdiction d'entrée en cas d'audition. L'argument tiré du droit d'être entendu n'est pas purement théorique, son effet utile étant démontré (C.C.E., 27 août 2014, n°128.272).

Dans un autre arrêt, le C.C.E. souligne qu'il « ne peut que constater qu'en ne donnant pas au requérant la possibilité de faire connaître, de manière utile et effective, son point de vue avant l'adoption de l'acte attaqué, qui constitue une décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts, *a fortiori* dans la mesure où elle fixe une interdiction d'entrée de deux ans, la partie défenderesse n'a pas respecté son droit d'être entendu en tant que principe général du droit de l'Union européenne » (pt 3.2.3). Le fait que le requérant ait été entendu lors de son interpellation lors de laquelle a été dressé un rapport administratif de contrôle n'est pas suffisant pour satisfaire à l'obligation de respecter le droit d'être entendu. Ce rapport semble ici lacunaire ou incomplet et révéler le fait qu'aucune question spécifique n'a été posée au requérant (C.C.E., 19 mars 2015, n°141.336). Par contre, dans une autre affaire, le juge estime que l'utilité de l'audition n'est pas démontrée. « La requérante ne précise pas les éléments afférents à sa situation personnelle dont elle se prévaut à l'appui de son moyen, se référant laconiquement à '[sa] vie privée, [elle] qui réside en Belgique depuis plus de quatre ans, [à] son état de santé, [et au] fait qu'un recours est actuellement toujours pendant devant [le] Conseil' et qui aurait pu, selon elle, amener la partie défenderesse à prendre une décision différente de sorte que le Conseil ne perçoit pas l'intérêt de la requérante à soulever pareils griefs » (pt 3.1) (C.C.E., 24 février 2015, n°139.207).

L'arrêt rendu par le Conseil d'Etat est dans le droit fil de la jurisprudence du C.C.E. citée ci-avant. Il le complète en précisant le contenu du droit d'être entendu, champ laissé ouvert par la jurisprudence européenne.

S.S.

### C. Pour aller plus loin

#### Consulter l'arrêt :

[C.E., 15 décembre 2015, n°233.257](#)

#### Jurisprudence :

Voir en matière de regroupement familial :

- [C.E., 24 février 2015, n°230.293](#) : l'Office des étrangers qui entend retirer un droit de séjour doit consulter l'intéressé et le mettre en mesure de faire valoir des arguments et de produire des pièces.

Dans le même sens :

- C.C.E., 26 novembre 2015, n°157.132 ;

- C.C.E., 7 septembre 2015, n°151.890.

**Doctrine :**

Jaumotte, J., « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *Le Conseil d'Etat*, Bruylant, 1999, p. 687 ; [Le rôle des principes généraux de droit administratif dans la mise en place du REAC](#) », *Newsletter EDEM*, janvier 2015 ;

Bossuyt, A., « Les principes généraux du droit administratif et droit public, dans la jurisprudence de la Cour de cassation », in *Au-delà de la loi. Actualités et évolutions de principes généraux du droit*, dir. Gilson, S., Anthemis, 2006, p. 161 et s. ;

Janssens S. et Robert, P., « Le droit d'être entendu en matière d'asile et d'immigration : perspectives belge et européenne », *R.D.E.*, 2013/3, n° 174, pp. 379-399.

**Pour citer cette note :** S. SAROLEA, « Droit d'être entendu et interdiction d'entrée », *Newsletter EDEM*, janvier 2016.

### 3. C.C.E., 15 DECEMBRE 2015, N°158.621

#### *La situation délicate et évolutive prévalant en Hongrie exige une grande prudence lors de l'examen préalable à la décision de transfert Dublin*

##### A. Arrêt

Le requérant, de nationalité sénégalaise, a introduit une demande d'asile en Belgique le **30 septembre 2015**. Suite à la consultation de la base de données EURODAC, l'Office des étrangers (O.E.) a constaté que le requérant aurait introduit une demande d'asile en Hongrie et l'a placé en procédure Dublin. D'après l'O.E., le requérant déclare lors de son audition que les conditions d'asile sont meilleures en Belgique et qu'elle a reconnu le droit des homosexuels. L'O.E. demande la reprise en charge de sa demande d'asile aux autorités hongroises le **12 octobre 2015**. Sans réponse expresse des autorités hongroises, l'O.E. leur indique qu'elles ont tacitement accepté la reprise en charge du requérant.

Le **27 novembre 2015**, l'O.E. prend une décision de transfert Dublin vers la Hongrie (Annexe 26 *quater*). La décision de transfert comporte une référence à certains rapports sur la situation des demandeurs d'asile en Hongrie (AIDA, EASO 2015) mais conclut que « *bien qu'ils mettent l'accent sur certains manquements, (ils) ne mettent pas en évidence que la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Hongrie ont des déficiences structurelles qui exposeraient ces derniers à un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 CEDH et de l'article 4 de la Charte* ». L'O.E. assure ensuite que rien n'établit que la demande d'asile du requérant serait clôturée en Hongrie et qu'il aura accès aux conditions matérielles d'accueil. De même, d'après l'O.E., il n'y aurait pas un risque systématique de recours à la détention. Pour ce qui concerne les changements administratifs, l'O.E. indique que seules les personnes arrivant d'un pays tiers en Hongrie pourraient être inquiétées mais « *en aucune cas les demandeurs d'asile transférés* » en application du règlement Dublin III. Le **9 décembre 2015**, l'O.E. prend un nouvel ordre de quitter le territoire sur le fondement de l'article 7 de la loi du 15 décembre 1980 (Annexe 13 *septies*) avec maintien en centre fermé.

Dans ce contexte de détention, le requérant introduit simultanément un recours en suspension d'extrême urgence contre la décision de transfert Dublin du **27 novembre 2015** (Annexe 26 *quater*) et contre un nouvel ordre de quitter le territoire avec maintien du **9 décembre 2015**. Contre l'Annexe 26 *quater*, le requérant invoque principalement un défaut de motivation et d'examen suffisamment rigoureux face à un risque d'atteinte à l'article 3 CEDH en cas de renvoi en Hongrie. Il s'appuie sur les jurisprudences *MSS* et *TARAKHEL* de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) pour dénoncer les défaillances du système d'asile hongrois accentuées par les récentes réformes législatives. Il évoque l'actualité en faisant référence à divers rapports d'ONG (ECRE, HHC, AI), à la dernière visite du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en Hongrie qui décrivent une grave dégradation de la situation des demandeurs d'asile.

Dans un premier temps, le Conseil du contentieux des étrangers (C.C.E.) écarte l'argument de l'O.E. qui invoquait un recours hors délai contre l'Annexe 26 *quater*, puis reconnaît la connexité des décisions. Dans un second temps, il centre son contrôle sur le moyen sérieux d'annulation pris à l'encontre du transfert vers la Hongrie. Il juge que l'O.E. a fait une lecture lacunaire des

informations versées aux débats, notamment en se fondant sur des rapports anciens et, à tout le moins, antérieurs aux récentes modifications législatives des mois de juillet et septembre 2015. Or, d'après le C.C.E., ces réformes récentes « *ont un impact certain sur l'examen des questions relatives au traitement au fond des demandes d'asile, aux conditions d'accueil prévalent actuellement dans le système hongrois et au recours à la détention des demandeurs d'asile dans ce pays* » (§ 4.3.2.2.3). A la lumière de ces informations et « *vu la situation délicate et évolutive prévalant actuellement en Hongrie* », le C.C.E. vérifie si l'O.E. a procédé « *avec une grande prudence, ce qui implique à tout le moins, un examen complet, rigoureux et actualisé des informations sur lesquelles elle se fonde* » avant de prendre le transfert Dublin vers la Hongrie.

Le C.C.E. affirme que l'O.E. ne s'est pas livré à un examen suffisant, notamment des conséquences de ces dernières évolutions législatives sur la question de l'accès aux procédures d'asile, de l'application du concept de pays tiers sûr aux demandeurs d'asile ou encore du risque de refoulement qui en résulte (§ 4.3.2.2.3.4). Il réfute l'argument de l'O.E. selon lequel ces réformes ne concerneraient pas les demandeurs d'asile transférés en application du Règlement Dublin III, le jugeant de « *lecture erronée des informations présentes dans le rapport AIDA – octobre 2015 figurant au dossier administratif* » (§ 4.3.2.2.4). Le C.C.E. souligne que l'O.E. ne remet pas non plus en cause les circonstances que le requérant soit entré par la Serbie avant d'arriver en Hongrie.

En conséquence, le défaut de motivation formelle est qualifié *prima facie* de moyen sérieux. Les trois conditions de la suspension en extrême urgence sont réunies (détention, moyen sérieux et préjudice grave difficilement réparable). Pour conclure, il ajoute qu'il revient à l'O.E. de se prononcer sur l'existence ou non d'un risque de traitement contraire à l'article 3 CEDH, sur la base d'informations actualisées, avant de décider du transfert du requérant vers la Hongrie.

## **B. Eclairage**

Par cet arrêt, le C.C.E. démontre qu'il poursuit son contrôle de légalité des transferts Dublin à la lumière de la jurisprudence de la Cour EDH depuis l'arrêt *MSS*<sup>1</sup> de 2011<sup>2</sup>. Il fait preuve d'un contrôle minutieux de l'examen mené par l'O.E. quant au risque de violation de l'article 3 CEDH. Il rappelle, en l'espèce, que cet examen doit être entouré d'une « *grande prudence* » lorsque le pays de renvoi connaît une « *situation délicate et évolutive* » influant sur son régime d'asile. Il avait retenu cette solution pour des transferts Dublin vers l'Italie<sup>3</sup>, il fait désormais application de cette jurisprudence pour suspendre, en extrême urgence, ce transfert Dublin vers la Hongrie. D'autres juges nationaux se sont appuyés sur cette actualité qui fragilise le régime d'asile hongrois pour suspendre ou annuler de tels transferts vers ce pays, notamment suite à l'ouverture d'une procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie par la Commission européenne<sup>4</sup> et à l'intervention du Commissaire aux

<sup>1</sup> Cour EDH, 21 janvier 2011, *MSS c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09.

<sup>2</sup> Cet éclairage ne porte que sur le contrôle de légalité mené par le C.C.E. sur la décision de transfert Dublin vers la Hongrie (Annexe 26 *quater*).

<sup>3</sup> E. NERAUDAU, « Le juge belge suspend des transferts Dublin de demandeurs d'asile célibataires vers l'Italie, pour défaut d'examen rigoureux des conditions d'accueil à l'arrivée », Newsletter EDEM, mai 2015.

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6228\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_fr.htm)



droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans une procédure devant la Cour EDH en décembre 2015<sup>5</sup>.

- L'exigence de qualité posée à l'examen préalable au transfert Dublin.

L'arrêt, sous l'angle du contrôle effectué sur la légalité de l'Annexe 26 *quater*, est intéressant en ce que le C.C.E. centre son attention autour de la qualité de l'examen mené par l'O.E. avant transfert Dublin, cette fois vers la Hongrie. Pour contester la légalité de l'Annexe 26 *quater*, le requérant invoque principalement un défaut de motivation et d'examen suffisamment rigoureux face à un risque d'atteinte à l'article 3 CEDH en cas de renvoi en Hongrie. Il fait référence aux jurisprudences *MSS* et *TARAKHEL*<sup>6</sup> de la Cour EDH pour dénoncer l'insuffisance de motivation et d'examen des défaillances du système d'asile hongrois, accentuées par les récentes réformes législatives. La partie requérante reproche à l'O.E. un examen pas assez « rigoureux », au sens de la jurisprudence de la Cour EDH, et obsolète au regard de la situation très évolutive en Hongrie.

Dans un premier temps, le C.C.E. fait un renvoi assez détaillé **aux enseignements tirés des jurisprudences de la Cour EDH en matière de transfert Dublin** (§ 4.3.2.2.1). Il rappelle le principe selon lequel un transfert Dublin peut soulever un problème au regard de l'article 3 CEDH et qu'en cas de doute sérieux, le transfert doit être suspendu. Afin d'apprécier le sérieux du risque de mauvais traitements, il y a lieu d'examiner les conséquences prévisibles du transfert compte tenu de la situation générale de ce pays et des circonstances propres à la situation individuelle du requérant. La Cour EDH attache une importance, lors de l'examen de la situation générale du pays, aux rapports récents des organisations internationales indépendantes de défense des droits de l'homme telles qu'Amnesty International ou de sources gouvernementales. En ce qui concerne l'examen des circonstances propres au requérant, le risque invoqué présente un caractère individualisé dès lors qu'il s'avère suffisamment concret et probable<sup>7</sup>. Toutefois, si le requérant démontre appartenir à un « *groupe systématiquement exposé à une pratique de mauvais traitements* », il n'aura pas à rapporter la preuve d'autres caractéristiques particulières. Cet examen est mené à la lumière du récit du requérant et des informations disponibles sur le pays de destination pour le groupe en question. En outre, le requérant doit avoir été mis en mesure de faire valoir ces circonstances en temps utile. Partant, l'examen de ce risque doit être effectué en fonction des éléments dont la partie adverse avait ou devait avoir connaissance au moment de prendre la décision de transfert Dublin. Enfin, l'examen des éléments indiquant l'existence d'un risque réel de violation de l'article 3 CEDH doit être aussi rigoureux que possible.

<sup>5</sup> « En raison des changements radicaux apportés ces derniers mois en Hongrie à la législation et à la pratique relatives à l'asile, les demandeurs d'asile qui sont renvoyés dans ce pays courent un risque considérable de subir des violations des droits de l'homme », a déclaré aujourd'hui le Commissaire Muižnieks, en rendant publiques les observations écrites qu'il a présentées le 17 décembre 2015 à la Cour européenne des droits de l'homme du conseil de l'Europe dans deux affaires contre l'Autriche qui concernent le transfert des requérants de l'Autriche vers la Hongrie en vertu du règlement « Dublin III », *Risque de violations des droits de l'homme pour les demandeurs d'asile renvoyés en Hongrie*, 13 janvier 2016, disponible sur <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/risk-of-human-rights-violations-for-asylum-seekers-returned-to-hungary>.

<sup>6</sup> Cour EDH, 4 novembre 2014, *TARAKHEL c. Suisse*, req. n° 29217/12.

<sup>7</sup> Cour EDH, *MSS*, précité, § 359 *in fine*.

Dans un second temps, le C.C.E. applique ces enseignements européens au cas d'espèce. Sur la situation des demandeurs d'asile en Hongrie, il constate une motivation lacunaire de la décision contestée qui ne se réfère qu'à trois rapports anciens. Il considère que la motivation, en l'état, l'empêche de se prononcer sur la gravité des manquements relatifs à divers aspects de la procédure d'asile et, partant, sur la question du risque de subir un traitement contraire à l'article 3 CEDH « *au vu des circonstances particulières de l'espèce et du profil particulier du requérant* ». Il en déduit que l'O.E. ne s'est pas prêté à un examen assez rigoureux de l'ensemble des éléments indiquant l'existence d'un risque réel de traitement interdit par l'article 3 CEDH. Le premier niveau d'exigence de l'examen préalable au transfert n'est pas garanti en l'espèce. Le C.C.E. ajoute que ce constat s'impose d'autant plus depuis les dernières réformes législatives qui ont un « *impact certain* » sur le régime d'asile hongrois (traitement de la demande, conditions d'accueil, détention). L'O.E. répondait que les demandeurs d'asile sous procédure Dublin ne seraient pas concernés par ces réformes. Toutefois, le C.C.E. cite le rapport AIDA de 2015 qui considère que les réformes législatives de juillet 2015 engendrent des obstacles à l'accès à la procédure d'asile en Hongrie, notamment la liste de pays tiers sûr qui permet à la Hongrie de déclarer non admissible une demande émanant d'un ressortissant de ces pays (Serbie). Il constate que le second niveau d'exigence attendu n'est pas davantage garanti.

- L'émergence d'un critère aggravant face à la « situation délicate et évolutive » du pays de renvoi.

Ajouté au principe de l'examen aussi rigoureux que possible des éléments indiquant un risque de violation de l'article 3 CEDH, le C.C.E. ajoute qu'en l'espèce la partie adverse aurait dû tenir compte des dernières modifications législatives qui ont un « *impact certain* » sur le régime d'asile hongrois. Le C.C.E. reproche à l'O.E. de ne pas avoir tenu compte de l'actualité de la situation en Hongrie alors qu'elle « *devait savoir* » au regard des informations à sa connaissance que « *de nombreuses questions sont soulevées par les récents changements législatifs intervenus en Hongrie* » (§ 4.3.2.2.3.3). Le C.C.E. reprend les plus importantes « *questions* » posées par les rapports récents : notamment en termes d'accès à la procédure d'asile, d'accueil et de détention des demandeurs d'asile, mais aussi compte tenu de la crainte de refoulement via la Serbie (pays tiers sûr). Il souligne en outre que ces « *carences* » sont le fruit de « *la volonté d'instaurer une politique de dissuasion délibérée et à long terme* » qui traduit une « *attitude rigide du gouvernement hongrois à l'égard des demandeurs d'asile* » (§ 4.3.2.2.3.3.2). Par conséquent, le C.C.E. exige que l'examen du risque de violation de l'article 3 CEDH ou 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE mené par l'O.E. soit à la hauteur de cette « *situation délicate et évolutive* » en Hongrie. Cet examen doit en effet être mené « *avec une grande prudence, ce qui implique à tout le moins, un examen complet, rigoureux et actualisé des informations sur lesquelles elle se fonde* » avant de prendre une décision de transfert Dublin vers la Hongrie.

Le contrôle du C.C.E. sur l'examen mené par l'O.E., en l'espèce, peut être rapproché de celui qu'il a mené face à une autre « *situation délicate et évolutive* », celle prévalant en Italie. En effet, un arrêt du 20 février 2015<sup>8</sup> avait impulsé une jurisprudence du C.C.E. attentive à l'examen mené par l'O.E.

<sup>8</sup> Dans un arrêt du 20 février 2015, deux jours auparavant, le C.C.E. était aussi confronté à un transfert Dublin vers l'Italie pour un demandeur d'asile célibataire et en détention. Il avait développé le même raisonnement fondé sur

en amont de la procédure Dublin avant renvoi vers l'Italie<sup>9</sup>, puis plusieurs arrêts de suspension en extrême urgence en avaient résulté, y compris pour des demandeurs d'asile célibataires, dès lors que l'examen était trop « *parcellaire* »<sup>10</sup>. Le C.C.E. insistait pour rappeler que l'O.E. doit mener un « *examen complet, rigoureux et actualisé* » de l'état du système d'asile du pays de renvoi Dublin, incitant les autorités compétentes à une « *grande prudence* » lorsqu'il s'agit de l'Italie. Les raisons et conséquences des carences constatées des régimes d'asile italien et hongrois ne sont pas comparables, toutefois, dans les deux cas le C.C.E. fait le constat d'une « *situation délicate et évolutive (y) prévalant actuellement* ».

Cette exigence de prudence n'est pas sans rappeler l'arrêt *TARAKHEL*, du 4 novembre 2014, où la Grande Chambre de la Cour EDH est venue clarifier l'examen qui doit être mené quant au risque de violation de l'article 3 CEDH dans la perspective d'un transfert Dublin vers l'Italie<sup>11</sup>. La Cour EDH a, pour sa part, précisé que le seuil de gravité de l'article 3 CEDH peut être atteint même sans « *défaillances systémiques* » au sens de l'arrêt *N.S.*<sup>12</sup> de la Cour de Justice de l'UE (CJUE). L'Etat requérant n'est donc pas exempté d'un examen précis de ce risque et doit tenir compte **de la situation générale du pays de renvoi et de la situation individuelle des requérants**.

Dans l'espèce commentée, le principal reproche formulé à l'O.E. est **la qualité de l'examen** mené qui ne tient pas compte des dernières évolutions législatives et qui écarte les possibles conséquences sur la situation individuelle du requérant au seul motif qu'il ne serait pas concerné car renvoyé en application du Règlement Dublin III. Pour le C.C.E., il s'agit d'une « *lecture erronée* » sur « *un point essentiel dans le cas d'espèce* » alors même que la partie adverse ne remet pas en cause le fait que le requérant est entré via la Serbie. Ainsi, le contrôle mené par le C.C.E. est minutieux. Il reprend tous les rapports et éléments à la cause avec détail pour conclure que cette situation générale et évolutive du pays de renvoi (Hongrie) incite à une « *grande prudence* » car elle peut avoir des effets sur la situation individuelle du requérant « *demandeur d'asile* ». Le moyen de suspension retenu *prima facie* par le C.C.E. est une motivation formelle inadéquate et un examen dont il n'est pas démontré qu'il a été mené avec la rigueur attendue. A noter que le C.C.E. précise *in fine* qu'il ne lui revient pas de se prononcer lui-même sur l'existence ou non d'un risque de violation

---

l'enseignement tiré de l'arrêt *TARAKHEL* de la Cour EDH (*précité*) et posé l'exigence d' « *un examen complet, rigoureux et actualisé des informations sur lesquelles se fonde l'O.E. pour prendre sa décision* » (C.C.E., 20 février 2015, n°138.943, § 3.3.3.2).

<sup>9</sup> Il faut préciser que le C.C.E., dans un arrêt du 30 janvier 2015, avait ouvert la voie à cette jurisprudence : « (*La partie requérante*) cite notamment l'arrêt du Conseil n°137.696 du 30 janvier 2015 et fait valoir que par cet arrêt, « le CCE reproche à la partie défenderesse, qui faisait référence au rapport AIDA pour conclure que les conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Italie ne présentent pas un caractère tel qu'elles constituent un traitement inhumain et dégradant, de faire lecture très partielle du rapport AIDA » (*requête*, p. 6). Elle ajoute que « dans ce même arrêt, le CCE considère qu'on ne peut aujourd'hui affirmer, sur base de ce rapport, qu'il n'existe aucun problème d'accueil des demandeurs d'asile en Italie dont pourrait être victime le requérant. » (*Ibid.*) » (Extrait de l'arrêt du C.C.E. du 20 février 2015 n°138.943). Voy. pour un commentaire de cet arrêt : M. LYS, « Au-delà de l'arrêt Tarakhel : le Conseil du contentieux des étrangers impose une analyse individuelle et approfondie de la situation d'un demandeur d'asile renvoyé en Italie, indépendamment de la vulnérabilité de son profil. », Newsletter EDEM, janvier 2015.

<sup>10</sup> E. NERAUDAU, « Le juge belge suspend des transferts Dublin de demandeurs d'asile célibataires vers l'Italie, pour défaut d'examen rigoureux des conditions d'accueil à l'arrivée », Newsletter EDEM, mai 2015.

<sup>11</sup> E. NERAUDAU, « Des garanties individuelles avant transfert Dublin litigieux, gage de respect de la Convention EDH », Newsletter EDEM, novembre-décembre 2014.

<sup>12</sup> Arrêt *N.S.*, C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865.

de l'article 3 CEDH. Il renvoie à l'O.E. pour qu'il procède à cet examen actualisé de la situation en Hongrie et qu'il en démontre la qualité au travers d'une motivation adaptée.

\*

En conclusion, le C.C.E. suspend en extrême urgence faute de trouver dans la motivation du transfert la trace d'un examen « *rigoureux, actualisé et complet* » de l'état des carences invoquées du régime d'asile de l'Etat responsable. Dans son arrêt *TARAKHEL*<sup>13</sup>, la Cour EDH a précisément reproché aux autorités suisses de ne pas avoir obtenu de garanties individuelles adaptées dans un contexte de « *doute sérieux* » du système d'accueil italien, même en deçà des « *défaillances systémiques* », et d'une particulière vulnérabilité des requérants (famille avec enfants). A défaut, il y aurait risque de violation de l'article 3 CEDH. En l'espèce, c'est la « *situation évolutive et changeante* » qui a « *un impact certain* » sur le régime d'asile hongrois qui incite à cette « *grande prudence* »,  **finalement même sans autre facteur de vulnérabilité que celui inhérent au statut de demandeur d'asile**. Comme déjà évoqué, sans mécanisme généralisé et temporaire de suspension dans le Règlement Dublin III, il revient aux autorités nationales, y compris aux juridictions, d'évaluer au cas par cas la situation du système d'asile du pays de transfert Dublin. Toutefois, le système belge comporte toujours une limite majeure en terme d'accès au juge, puisque les demandeurs d'asile sous procédure Dublin n'ont pas un accès aussi direct à cette procédure de suspension en extrême urgence, sauf s'ils sont détenus (condition d'éloignement imminent), mais à celle du recours en annulation classique<sup>14</sup>.

D'autres juridictions administratives nationales ont annulé des transferts Dublin vers la Hongrie<sup>15</sup>, en raison de cette actualité, notamment : le Tribunal administratif du Grand-Duché du Luxembourg a retenu des « *défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs* » d'asile en Hongrie, de nature à entraîner un risque de traitement contraire à l'article 4 de la CDFUE<sup>16</sup> ; le Tribunal administratif de Melun (France) a retenu qu'il est probable que le couple requérant n'ait pas accès à la procédure d'asile en cas de transfert en raison de leur transit par la Serbie, pays considéré comme d'origine sûre par la Hongrie ; le Tribunal administratif de Nantes (France) a retenu « *qu'il n'est pas établi que (la requérante) sera traitée par les autorités hongroises dans des conditions conformes à l'ensemble des garanties exigées par le respect du droit d'asile* »<sup>17</sup>. Enfin, le 20 janvier 2016, la Cour EDH a décidé d'indiquer au gouvernement français, en vertu de l'article 39 du Règlement intérieur de la Cour, de ne pas renvoyer les requérants en transfert Dublin vers la Hongrie et lui a posé deux questions : une relative à l'état de santé de la

<sup>13</sup> E. NERAUDAU, « Des garanties individuelles avant transfert Dublin litigieux, gage de respect de la Convention EDH », Newsletter EDEM, novembre-décembre 2014.

<sup>14</sup> Il faut toutefois préciser que le législateur belge a réformé le recours devant le C.C.E. par une loi du 14 avril 2014. Une des modifications importantes concerne la procédure de suspension d'extrême urgence, comme en l'espèce. Le délai pour introduire une demande de suspension en extrême urgence est passé à dix jours et, si les autres conditions demeurent (notamment la condition d'un « éloignement imminent » donc la détention), il faut souligner un assouplissement de l'appréciation du « préjudice grave » qui est présumé dans le cas où la violation invoquée porte sur un droit « indérogeable » (articles 2, 3 ou 4, §1er, et 7 C.E.D.H.) et une exigence d'examen rigoureux des griefs invoqués.

<sup>15</sup> Voyez pour plus de détails et d'exemples cette note d'ECRE : *Case Law Fact Sheet: Prevention of Dublin Transfers to Hungary*, January 2016 (disponible sur le site d'ECRE : <http://www.ecre.org>).

<sup>16</sup> Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, 1ère chambre, 14 octobre 2015, n°36966.

<sup>17</sup> Tribunal administratif de Nantes (France), 14 janvier 2016, n°1600244.

requérante, l'autre pour savoir si des garanties ont été obtenues en matière d'accueil « *et tout particulièrement la prise en compte de son état de vulnérabilité allégué* »<sup>18</sup>.

E.N.

### C. Pour en savoir plus

#### Lire l'arrêt :

C.C.E., 15 décembre 2015, n°158.621

#### Doctrine :

Rapport sur les Règlements Dublin II et III :

- S. SAROLEA (dir.), E. NERAUDAU, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge. Le règlement Dublin*, Louvain-la-Neuve, CeDIE, 2014.

Cas des transferts Dublin vers la Hongrie :

- ECRE, *Case Law Fact Sheet: Prevention of Dublin Transfers to Hungary*, January 2016 (disponible sur le site d'ECRE : <http://www.ecre.org>).

**Pour citer cette note** : E. NERAUDAU, « La situation *délicate et évolutive* prévalant en Hongrie exige une *grande prudence* lors de l'examen préalable à la décision de transfert Dublin », *Newsletter EDEM*, janvier 2016.

<sup>18</sup> Cour EDH, Mesures provisoires du 20 janvier 2016, requête n°4409/16.