

Lexbase Hebdo édition publique n°264 du 25 octobre 2012

[Droit des étrangers] Questions à...

Quand les "Dublinés" doivent bénéficier du droit aux conditions minimales d'accueil — Questions à Maître Arnaud Bouillet, avocat au barreau de Lyon et spécialisé en droit des étrangers

N° Lexbase : N4081BTC



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Réf. : CJUE, 27 septembre 2012, aff. C-179/11 (N° Lexbase : A4352ITD)

Dans une décision rendue le 27 septembre 2012, la Cour de Luxembourg a dit pour droit que les conditions minimales d'accueil du demandeur d'asile doivent être octroyées par l'Etat membre saisi d'une demande d'asile, même s'il requiert un autre Etat membre qu'il estime responsable de l'examen de la demande. Le Conseil d'Etat avait été saisi en 2010 d'un recours visant à annuler la circulaire ministérielle du 3 novembre 2009, relative à l'ATA (allocation temporaire d'attente) (N° Lexbase : L9358IPB), au motif que celle-ci serait contraire aux objectifs de la Directive (CE) 2003/9 du 27 janvier 2003 (N° Lexbase : L4150A9L) en ce qu'elle exclut du bénéfice de l'ATA les demandeurs d'asile lorsque, en application du Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 (N° Lexbase : L9626A9E), dit "Dublin II", la France requiert un autre Etat membre qu'elle estime responsable de l'examen de la demande des intéressés. Dans un arrêt du 7 avril 2011 (CE 1° et 6° s-s-r., 7 avril 2011, n° 335 924, mentionné aux tables du recueil Lebon N° Lexbase : A8935HMU), le Conseil d'Etat avait censuré certaines dispositions de cette circulaire prévoyant des cas d'exclusion du bénéfice de cette allocation et avait saisi la CJUE d'une question préjudicielle sur le point de savoir si la Directive (CE) 2003/9 garantit le bénéfice des conditions minimales d'accueil qu'elle prévoit aux demandeurs pour lesquels un Etat membre saisi d'une demande d'asile décide de requérir un autre Etat membre qu'il estime responsable de l'examen de cette demande, pendant la durée de la procédure de prise en charge ou de reprise en charge par cet autre Etat membre. Dans son arrêt du 27 septembre 2012, la CJUE fait bénéficier du droit aux conditions minimales d'accueil l'ensemble des demandeurs d'asile tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire d'accueil et jusqu'à leur reprise en charge effective. Pour faire le point sur cette décision, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Maître Arnaud Bouillet, avocat au barreau de Lyon et spécialisé en droit des étrangers.

Lexbase : Pour quelle raison le Conseil d'Etat avait-il sursis à statuer dans sa décision du 7 avril 2011 ?

Arnaud Bouillet : Dans leur requête devant le Conseil d'Etat et dirigée contre une circulaire du 3 novembre 2009 sur le versement de l'allocation temporaire d'attente aux demandeurs d'asile, le GISTI et la CIMADE soulignaient que le droit français ne faisait pas une correcte application des textes communautaires sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile prévues par la Directive (CE) 2003/9 du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (N° Lexbase : L4150A9L).

Cette requête ciblait indirectement l'article L. 741-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (N° Lexbase : L51271QX) qui précise que les ressortissants non-communautaires qui demandent l'asile en France mais dont l'examen de cette demande relève d'un autre Etat membre, en application du Règlement (CE) 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 -communément appelé Règlement "Dublin II"-, ne peuvent être admis au séjour. Ces demandeurs, que l'on surnomme les "Dublinés", sont donc exclus des conditions minimales d'accueil, à savoir, notamment l'hébergement en centre d'accueil de demandeur d'asile et de l'allocation temporaire d'attente.

Devant cette question d'interprétation de la Directive (CE) 2003/9 au regard de sa transposition dans le droit français -et non une question relative à l'application directe du droit communautaire-, le Conseil d'Etat a choisi la procédure du renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 du TFUE (N° Lexbase : L25811PB) en demandant à la Cour de justice de l'Union si les "Dublinés" peuvent bénéficier des conditions minimales d'accueil, quel Etat est responsable et pendant combien de temps. En réalité, au-delà du bénéfice des conditions minimales d'accueil, c'est la situation juridique des "Dublinés" qui est en question.

Lexbase : A quelles conditions le juge de Luxembourg soumet-il le bénéfice des conditions minimales d'accueil ?

Arnaud Bouillet : Pour le juge communautaire il y a deux conditions : le ressortissant du pays tiers doit avoir déposé une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un Etat membre (points n° 38 à 45 de l'arrêt) et il doit être autorisé à séjourner sur le territoire de l'Etat membre concerné par cette demande (points n° 46 à 49). En ce qui concerne la première condition, la Cour souligne avec logique que, si une procédure de prise ou reprise en charge est lancée par un Etat membre, c'est bien parce qu'il y a une demande d'asile qui a été déposée. Surtout, elle rappelle clairement qu'il n'existe pas plusieurs catégories de demandes d'asile, donc de demandeurs (point n° 40) ; cette analyse avait, d'ailleurs, été faite par la Grèce au paragraphe n° 22 de ses observations en tant que tiers intervenant : "*Parmi les dispositions de la Directive, aucune n'exclut de son champ d'application les demandeurs d'asile pour lesquels une procédure de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de leur demande a été engagée [...] si l'intention du législateur communautaire était d'exclure cette catégorie précise de demandeurs d'asile, il l'aurait formulée expressément, étant donné que [...] les deux textes législatifs ont été adoptés à la même époque*".

La CJUE énonce, au point n° 37 de l'arrêt, que "*le champ d'application de la Directive (CE) 2003/9 est défini à son article 3, selon lequel celle-ci s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un Etat membre tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile*". Un Etat ne peut donc pas faire des distinctions fondées sur la responsabilité de l'examen de cette demande au titre de la prise ou de la reprise en charge, qui lui permettraient, en l'espèce, de discriminer les demandeurs d'asile entre ceux qui peuvent bénéficier des conditions minimales d'accueil et ceux qui ne le peuvent pas.

Ensuite, et tout aussi logiquement, puisqu'il y a une demande d'asile, le demandeur dispose du droit de rester sur le territoire de l'Etat membre, qu'il s'agisse de l'Etat où la demande a été déposée ou de l'Etat qui est responsable de l'examen de cette demande, en application de l'article 3 § 1 de la Directive (CE) 2003/9. Elle écarte, par la même occasion, l'argument du Gouvernement français tiré de l'article 29 de la Directive (CE) 2005/85 du 1er décembre 2005, relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (N° Lexbase : L9965HDG), selon lequel l'inapplicabilité de cette Directive dans les procédures du Règlement "Dublin II" ne concerne pas le droit à rester sur le territoire (points n° 46 et n° 47).

Par conséquent, le ressortissant non-communautaire, dès lors qu'il a déposé une demande d'asile, bénéficie des conditions minimales d'accueil dans l'Etat où il a fait sa demande, même si l'examen de sa situation relève d'un autre Etat membre au titre de la prise ou la reprise en charge.

Lexbase : Qu'en est-il de la durée de l'obligation pour l'Etat membre d'accueil ?

Arnaud Bouillet : Le bénéfice des conditions minimales d'accueil est acquis par le demandeur d'asile dès le dépôt de sa demande de protection aux autorités de l'Etat membre (paragraphe n° 52 de l'arrêt), puisque c'est à compter de cette demande que l'Etat cherche si un autre Etat membre est compétent en application du Règlement "Dublin II". Elle se poursuit "*tant qu'une décision définitive n'a pas été adoptée*" (paragraphe n° 53 de l'arrêt). Pour le juge

communautaire, une décision définitive est, soit le transfert du demandeur d'asile de l'Etat où la demande a été déposée vers l'Etat de prise ou de reprise en charge, soit une décision définitive qui accorde ou refuse l'asile. Par contre, l'acceptation par un autre Etat membre de la prise ou de la reprise en charge n'est pas une décision définitive.

Lexbase : Au final, cette solution vous semble-t-elle équilibrée ?

Arnaud Bouillet : Elle est plus qu'équilibrée : elle est juste. Cette réponse de la Cour de justice de l'Union européenne est déjà le rappel de la logique des règles communautaires face à une pratique française qui consiste à tordre l'application des Règlements et l'interprétation des Directives pour les faire coïncider avec la logique répressive et d'exception du droit des étrangers qui conduisait à l'incarcération ou à la garde à vue des étrangers illégaux, le summum ayant certainement été atteint avec les interprétations des arrêts "El Dridi" (CJUE, 28 avril 2011, aff. C-61/11 PPU N° [Lexbase : A2779HPM](#)) et "Achugbavian" (CJUE, 11 décembre 2011, aff. C-329/11 N° [Lexbase : A4929H3X](#)), qui ont écartées par l'avis de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 5 juin 2012 (Cass. crim., 5 juin 2012, n° 11-19.250 N° [Lexbase : A1793INQ](#)), puis par les arrêts de la première Chambre civile du 5 juillet 2012 (Cass. civ. 1, 5 juillet 2012, FS-P+B+R+I, trois arrêts, n° 11-30.371 N° [Lexbase : A4775IQW](#), n° 11-19.250 N° [Lexbase : A4776IQX](#) et n° 11-30.530 N° [Lexbase : A5008IQK](#)).

Cet arrêt de la CJUE est important car il a pour conséquence de rendre inapplicable le 1° de l'article L. 741-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Les demandeurs d'asile qui font l'objet d'une demande prise ou reprise en charge par un autre Etat membre doivent donc désormais bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour au titre de l'asile et bénéficiers, ainsi, des conditions minimales d'accueil. La Cour apporte ici une solution de bon sens et de respect de la dignité humaine -l'arrêt rappelle par ailleurs les articles 1er et 18 de la Charte des droits fondamentaux (N° [Lexbase : L8117ANX](#))— : une procédure de prise ou reprise en charge pouvant parfois prendre plusieurs mois, des familles entières, avec des enfants se retrouvaient parfois dans le plus grand dénuement. C'est une victoire du droit, même s'il subsiste encore des difficultés juridiques sur la situation des demandeurs d'asile, comme la compatibilité de l'ensemble de l'article L. 741-4 avec l'article 16 de la Directive (CE) 2003/9, la situation des demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ou la pratique des autorités françaises sur "les pays sûrs", alors qu'aucun consensus entre Etats membres n'a encore été trouvé sur cette question.