



COMMISSION EUROPÉENNE

SERVICE JURIDIQUE

Bruxelles, le 22 mars 2017
sj.g(2017)1119289

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE
OBSERVATIONS ÉCRITES**

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par la

COMMISSION EUROPÉENNE,

représentée par Mme Maria Condou-Durande, son conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile pour la signification à Bruxelles au Service juridique, *Greffe contentieux*, BERL 1/69, 200 rue de la Loi, 1049 Bruxelles, consentant à la signification de tout acte de procédure via e-Curia,

dans l'affaire C-647/16

HASSAN

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, en vertu de l'article 267 TFUE, par le Tribunal administratif de Lille - France, relative à l'interprétation de l'article 26, du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31).

La Commission a l'honneur de présenter à la Cour les observations écrites suivantes:

I. LES FAITS ET LA PROCEDURE AU PRINCIPAL

1. M. Adil Hassan, ressortissant irakien, a été interpellé par les services de la police de l'air et des frontières du Pas-de-Calais le 26 novembre 2016 alors qu'il se trouvait dans la zone d'accès restreint du terminal du port de Calais.
2. La consultation du fichier Eurodac a montré que ses empreintes ont été relevées par les autorités allemandes le 7 novembre et 14 décembre 2015 en tant que demandeur d'asile.
3. Le jour même de cette interpellation et de la consultation du fichier Eurodac, le préfet du Pas-de-Calais a saisi les autorités allemandes d'une demande de reprise en charge.
4. Concomitamment, il a adopté une décision de transfert vers l'Allemagne et de placement en rétention administrative.
5. M. Hassan, à qui cette décision a été notifiée le jour même, a, sur le fondement des dispositions du III de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, d'une part, contesté son placement en rétention administrative et, d'autre part, a sollicité auprès du Tribunal administratif de Lille l'annulation de la décision de son transfert vers l'Allemagne.
6. Par jugement, en date du 29 novembre 2016, la mesure de rétention a été levée et le litige s'est limité sur la légalité de la décision de transfert en Allemagne.
7. M. Hassan soutient que la décision de transfert dont il fait l'objet méconnaît les dispositions de l'article 26 du règlement n° 604/2013 dès lors que cette décision a été prise et lui a été notifiée avant même que l'Etat requis, en l'occurrence l'Allemagne, n'ait expressément ou implicitement répondu à la requête des autorités françaises. En défense, le préfet du Pas-de-Calais soutient que ni l'article 26 du règlement ni l'article L.742-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne s'opposent à ce qu'il prenne, dès le placement en rétention, une décision de transfert et qu'il la notifie à l'intéressé, qui est en mesure d'exercer les

voies de recours qui lui sont ouvertes, conformément à l'article 27 du règlement. En tout état de cause, le transfert ne pourra pas être exécuté tant que l'Etat membre requis n'aura pas accepté de prendre ou de reprendre en charge la personne concernée¹.

8. La légalité des décisions de transferts notifiées avant l'acceptation de la prise en charge de la personne concernée par l'Etat membre requis a fait l'objet d'une jurisprudence nationale divergente².
9. C'est dans ce contexte que le tribunal administratif de Lille a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de la question suivante:

II LA QUESTION PREJUDICIELLE

10. *"Les dispositions de l'article 26 du règlement (UE) No 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 font-elles obstacle à ce que les autorités compétentes de l'Etat membre qui a formulé, auprès d'un autre Etat membre qu'il considère comme étant l'Etat responsable par application des critères fixés par le règlement, une demande de prise en charge ou de reprise en charge d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride qui a présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement ou d'une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d) du règlement, prenne une décision de transfert et la notifie à l'intéressé avant que l'Etat requis ait accepté cette prise ou cette reprise en charge?"*

III LE CADRE JURIDIQUE

1. Le Droit de l'Union.

1.1. Le règlement 604/2013/UE (règlement Dublin III").

L'article 18 paragraphe 1^{er} du règlement dispose ce qui suit :

1. *L'État membre responsable en vertu du présent règlement est tenu de:*

¹ Point 10 de l'ordonnance de renvoi.

² Point 13 de l'ordonnance de renvoi.

a) prendre en charge, dans les conditions prévues aux articles 21, 22 et 29, le demandeur qui a introduit une demande dans un autre État membre;

b) reprendre en charge, dans les conditions prévues aux articles 23, 24, 25 et 29, le demandeur dont la demande est en cours d'examen et qui a présenté une demande auprès d'un autre État membre ou qui se trouve, sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre État membre;

c) reprendre en charge, dans les conditions prévues aux articles 23, 24, 25 et 29 le ressortissant de pays tiers ou l'apatride qui a retiré sa demande en cours d'examen et qui a présenté une demande dans un autre État membre ou qui se trouve, sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre État membre;

d) reprendre en charge, dans les conditions prévues aux articles 23, 24, 25 et 29, le ressortissant de pays tiers ou l'apatride dont la demande a été rejetée et qui a présenté une demande auprès d'un autre État membre ou qui se trouve, sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre État membre.

11. L'art 24 paragraphes 1 et 2, du règlement, prévoit ce qui suit :

"1. Lorsqu'un État membre sur le territoire duquel une personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point b), c) ou d), se trouve sans titre de séjour et auprès duquel aucune nouvelle demande de protection internationale n'a été introduite estime qu'un autre État membre est responsable conformément à l'article 20, paragraphe 5, et à l'article 18, paragraphe 1, point b), c) ou d), il peut requérir cet autre État membre aux fins de reprise en charge de cette personne.

2. Par dérogation à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2008/115/CE 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, lorsqu'un État membre sur le territoire duquel une personne se trouve sans titre de séjour décide d'interroger le système Eurodac conformément à l'article 17 du règlement (UE) n° 603/2013, la requête aux fins de reprise en charge d'une personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point b) ou c), du présent règlement ou d'une personne visée à son article 18, paragraphe 1, point d), dont la demande de protection internationale n'a pas été rejetée par une décision finale, est formulée aussi rapidement que possible et, en tout état de cause, dans un délai de deux mois à compter de la réception du résultat positif Eurodac, en vertu de l'article 17, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 603/2013.

Si la requête aux fins de reprise en charge est fondée sur des éléments de preuve autres que des données obtenues par le système Eurodac, elle est envoyée à l'État membre requis, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'État membre requérant a appris qu'un autre État membre pouvait être responsable pour la personne concernée."

12. L'article 26 du règlement intitulé, notification d'une décision de transfert, indique ce qui suit :

"1. Lorsque l'État membre requis accepte la prise en charge ou la reprise en charge d'un demandeur ou d'une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d), l'État membre requérant notifie à la personne concernée la décision de le transférer vers l'État membre responsable et, le cas échéant, la décision de ne pas examiner sa demande de protection internationale. Si la personne concernée est représentée par un conseil juridique ou un autre conseiller, les États membres peuvent choisir de notifier la décision à ce conseil juridique ou à cet autre conseiller plutôt qu'à la personne concernée et, le cas échéant, de communiquer la décision à la personne concernée.

2. La décision visée au paragraphe 1 contient des informations sur les voies de recours disponibles, y compris sur le droit de demander un effet suspensif, le cas échéant, et sur les délais applicables à l'exercice de ces voies de recours et à la mise œuvre du transfert et comporte, si nécessaire, des informations relatives au lieu et à la date auxquels la personne concernée doit se présenter si cette personne se rend par ses propres moyens dans l'État membre responsable.

Les États membres veillent à ce que des informations sur les personnes ou entités susceptibles de fournir une assistance juridique à la personne concernée soient communiquées à la personne concernée avec la décision visée au paragraphe 1, si ces informations ne lui ont pas encore été communiquées.

3. Lorsque la personne concernée n'est pas assistée ou représentée par un conseil juridique ou un autre conseiller, les États membres l'informent des principaux éléments de la décision, ce qui comprend toujours des informations sur les voies de recours disponibles et sur les délais applicables à l'exercice de ces voies de recours, dans une langue que la personne concernée comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'elle la comprend."

13. L'article 27 paragraphe 1^{er} dudit règlement, intitulé « Voies de recours », dispose :

" 1. Le demandeur ou une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d) dispose d'un droit de recours effectif, sous la forme d'un recours contre la décision de transfert ou d'une révision, en fait et en droit, de cette décision devant une juridiction ".

1.2. Le règlement 603/2013³ relatif à la création d'Eurodac (ci-après Eurodac)

14. Le considérant 4, de ce règlement indique ce qui suit:

³ Règlement (UE) n ° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n ° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n ° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice .JO L 180 du 29/06/2013.

"Il est nécessaire, aux fins de l'application du règlement (UE) no 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride d'établir l'identité des demandeurs d'une protection internationale et des personnes interpellées à l'occasion du franchissement illégal d'une frontière extérieure de l'Union. Aux fins de l'application efficace du règlement (UE) no 604/2013, et en particulier de son article 18, paragraphe 1, points b) et d), il est également souhaitable que tout État membre puisse vérifier si un ressortissant de pays tiers ou un apatride se trouvant illégalement sur son territoire a demandé une protection internationale dans un autre État membre."

15. L'article 1^{er} paragraphe 1, stipule ce qui suit

"Il est créé un système, appelé "Eurodac", dont l'objet est de contribuer à déterminer l'État membre qui, en vertu du règlement (UE) n° 604/2013, est responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans un État membre par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et de faciliter à d'autres égards l'application du règlement (UE) n° 604/2013 dans les conditions prévues par le présent règlement."

2. La réglementation nationale⁴.

16. L'article L. 742-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile indique : *"Lorsque l'autorité administrative estime que l'examen d'une demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat qu'elle entend requérir, l'étranger bénéficie du droit de se maintenir sur le territoire français jusqu'à la fin de la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de sa demande et, le cas échéant, jusqu'à son transfert effectif à destination de cet Etat. L'attestation délivrée en application de l'article L.741-1 mentionne la procédure dont il fait l'objet. Elle est renouvelable durant la procédure de détermination de l'Etat responsable et, le cas échéant, jusqu'à son transfert effectif à destination de cet Etat. Le présent article ne fait pas obstacle au droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile à toute personne dont l'examen de la demande relève de la compétence d'un autre Etat"*.
17. L'article L.742-3 du même code indique : *"Sous réserve du second alinéa de l'article L.742-1, l'étranger dont l'examen de la demande d'asile relève de la responsabilité d'un autre Etat peut faire l'objet d'un transfert vers l'Etat responsable de cet examen. / Toute décision de transfert fait l'objet d'une décision écrite motivée prise par l'autorité administrative. / Cette décision est notifiée à l'intéressé. Elle mentionne les voies et délais de recours ainsi que le droit d'avertir ou de faire avertir son consulat, un conseil ou toute personne de son choix. Lorsque l'intéressé n'est pas assisté d'un conseil, les principaux éléments de la décision lui sont*

⁴ Telle que décrite à l'ordonnance de renvoi.

communiqués dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend".

III. EN DROIT

Remarques liminaires.

18. Par sa question, la juridiction de renvoi, demande à savoir, si l'article 26, paragraphe 1, du règlement Dublin III, s'oppose à ce que l'autorité compétente d'un Etat membre, adopte et notifie à un ressortissant de pays tiers qui n'a pas déposé une demande d'asile sur son territoire, une décision de transfert vers l'Etat membre où il a introduit cette demande, avant l'accord explicite ou implicite de cet Etat concernant sa prise ou reprise en charge.
19. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le requérant au principal a été interpellé à la zone de transit du terminal de Calais, en situation irrégulière et qu'il n'a pas déposé une demande de protection internationale en France.
20. Cette situation est régie par les articles 18 paragraphe premier, lettres (b) à (d), et l'article 24 du règlement, concernant la reprise en charge.
21. L'article 18 paragraphe 1, lettres (b) à (d), du règlement, crée l'obligation pour un Etat membre de reprendre, en charge dans les conditions qui y sont indiquées, le ressortissant de pays tiers qui a déposé sur son territoire, une demande qui est en cours d'examen⁵, ou qui l'a retiré alors qu'elle était en cours d'examen⁶, ou dont la demande a été rejetée⁷, et qui a présenté une nouvelle demande auprès d'un autre Etat membre, ainsi que celui qui n'a pas déposé une telle demande et se trouve, sans titre de séjour, sur le territoire d'un autre Etat membre.
22. L'article 24 du règlement indique la procédure à appliquer par l'Etat membre sur le territoire duquel une personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point (b), (c) ou (d) se trouve sans titre de séjour et auprès duquel aucune nouvelle demande n'a été

⁵ Voir article 18 lettre (b).

⁶ Article 18 lettre (c).

⁷ Article 18 lettre (d).

introduite, pour sa reprise en charge par l'Etat membre auprès duquel la demande a été introduite pour la première fois.

23. Les dispositions relatives à la prise en charge⁸ concernent la situation où un demandeur introduit pour la première fois une demande dans un Etat membre, ce qui n'est pas le cas du requérant au principal.
24. Pour cette raison, la Commission, dans son analyse, se réfèrera seulement à la situation de reprise en charge.

Sur la question préjudicielle.

25. L'article 26 du règlement fait partie des dispositions relatives aux garanties procédurales permettant à la personne une protection juridictionnelle effective. Sa finalité est d'assurer une information complète de la personne, avant son transfert vers un autre Etat membre, concernant les motifs justifiant une telle décision en lui donnant la possibilité d'exercer pleinement son droit à un recours effectif.
26. Son paragraphe 1^{er} prévoit que la notification de la décision de transfert vers l'Etat membre responsable et, le cas échéant, la décision de ne pas examiner la demande de protection internationale de la personne concernée, est notifiée lorsque l'Etat membre requis accepte la prise en charge ou la reprise en charge d'un demandeur ou d'une autre personne visée à l'article 18, paragraphe 1, point c) ou d).
27. Une lecture littérale de cette disposition, conduirait à la conclusion que la notification de la décision de transfert vers l'Etat membre chargé à le reprendre, ne peut se faire qu'après l'accord explicite ou implicite de l'Etat membre requis.
28. Il résulte d'une jurisprudence constante, que l'interprétation d'une disposition doit tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie⁹.

⁸ Les procédures applicables aux fins de prise en charge, sont régies par les articles 18 paragraphe 1, lettre a) et les articles 21 et 22.

⁹ Voir notamment arrêt de la Cour du 15 mars 2017 dans l'affaire C-528/15 Al Chodor, point 30.

29. L'objectif principal du règlement consiste à établir une méthode efficace permettant la détermination rapide de l'État membre responsable pour examiner une demande d'asile, en empêchant les mouvements secondaires des demandeurs d'asile, tout en garantissant une protection de leurs droits liés à l'application du règlement.
30. A cet égard, il convient d'examiner si dans une situation comme celle de l'affaire au principal, la notification de la décision de transfert vers l'Etat membre responsable, faite avant l'accord de l'Etat membre requis porte atteinte à un de ses droits.
31. Suivant l'ordonnance de renvoi le requérant au principal n'a pas déposé une demande d'asile en France, ni soulevé des motifs empêchant son transfert vers l'Allemagne¹⁰. De ce fait, il n'y a aucune raison justifiant son séjour en France.
32. Selon la Commission, l'adoption d'une décision de transfert en vue d'une reprise en charge par l'Etat membre responsable pour examiner la demande et sa notification à la personne concernée, avant l'accord de l'Etat membre requis n'est pas interdit par cette disposition et elle n'est pas incompatible avec l'objectif du règlement, si par ailleurs le droit à un recours effectif est pleinement respecté et que le transfert ne soit pas exécuté avant l'accord explicite ou implicite de l'Etat membre requis.
33. En effet, il résulte de la jurisprudence de la Cour que dans le cadre du règlement n° 604/2013, le législateur ne s'est pas limité à instituer des règles organisationnelles gouvernant uniquement les relations entre les États membres, en vue de déterminer l'État membre responsable, mais a décidé d'associer à ce processus les demandeurs d'asile, en obligeant les États membres à les informer des critères de responsabilité et à leur offrir l'occasion de fournir les informations permettant la correcte application de ces critères, ainsi qu'en leur assurant un droit de recours effectif contre la décision de transfert éventuellement prise à l'issue du processus (voir en ce sens, arrêt dans l'affaire C-63/15, Ghezelbash, point 51).
34. L'adoption d'une décision de transfert avant la réponse de l'Etat membre requis n'empêche pas la personne de contester utilement cette décision devant le juge compétent et de bénéficier du droit de demander la suspension de l'exécution de son

¹⁰ Point 5 -7 de l'ordonnance.

transfert en attendant l'issue de son recours comme prévu par l'article 27, paragraphe 3 du règlement.

35. La procédure de reprise en charge vise à assurer l'achèvement du processus de détermination de l'Etat responsable pour examiner une demande, par le premier Etat dans lequel une demande de protection internationale a été introduite, pour empêcher les mouvements secondaires des demandeurs d'une protection internationale.
36. La mise en place de l'Eurodac, rend par ailleurs, presque infaillible l'identification des demandes multiples, en facilitant la détection des demandes présentées antérieurement par un ressortissant de pays tiers en situation irrégulière dans un autre Etat membre.
37. Pour cette raison, les délais de réponse pour la reprise en charge sont très brefs. En effet, en application de l'article 25 paragraphes 1 et 2 du règlement, lorsque la requête de reprise en charge est fondée sur des données obtenues par le système Eurodac, l'Etat membre requis doit statuer aussi rapidement que possible et au plus tard dans les deux semaines qui suivent la requête. L'absence de réponse à l'expiration de ce délai, équivaut à l'acceptation de la requête et entraîne l'obligation de l'Etat membre de reprendre en charge la personne concernée, y compris l'obligation d'assurer une bonne organisation de son arrivée
38. La notification de la décision de transfert vers Allemagne pour sa reprise en charge faite dès la connaissance des résultats de la consultation de l'Eurodac, a permis à l'intéressé de prendre connaissance très rapidement des motifs de cette décision ainsi que de l'informer sur les voies de recours disponibles, y compris sur le droit de demander un effet suspensif en lui permettant de bien préparer sa défense pour contester la décision devant un juge compétent.
39. Selon la Commission, le motif pour lequel l'article 26 paragraphe 1 de la directive prévoit que la notification de la décision de transfert se fait après l'accord de l'Etat membre requis, est pour assurer que le transfert ne soit exécuté avant cet accord et pour éviter que la personne se trouve dans une situation instable entre les Etats membres, sans qu'aucun ne se reconnaisse responsable pour sa reprise en charge.

40. Pour cette raison, dans une telle situation, la suspension de l'exécution de transfert jusqu'à ce que l'Etat membre requis accepte la reprise en charge est nécessaire.
41. A cet égard, la juridiction de renvoi affirme que si il devait s'avérer que l'Etat membre requis n'est pas l'Etat membre responsable au regard des critères fixés par le règlement, le transfert serait annulé. La circonstance que l'Etat membre requis a accepté ou non la reprise en charge étant sans incidence à cet égard.
42. Dans ces conditions, la Commission est d'avis que la notification de cette décision faite à la personne avant l'acceptation de la reprise en charge par l'Etat requis ne porte pas atteinte à ses droits.
43. Par ailleurs, la notification de cette décision au début de la procédure de reprise en charge, permet également de justifier une éventuelle rétention de la personne, en vue de garantir la procédure de transfert vers l'Etat membre responsable et de limiter la période de rétention du demandeur en exécutant le transfert dès l'accord de l'Etat membre requis.

IV. PROPOSITION DE RÉPONSE

44. A la lumière des considérations qui précèdent, la Commission propose à la Cour de répondre comme suit à la question posée par le Tribunal administratif de Lille.
45. Les dispositions de l'article 26 du règlement (UE) No 604/2013 du Parlement et du Conseil, ne s'opposent pas à ce que les autorités compétentes de l'Etat membre qui a formulé, auprès d'un autre Etat membre, une demande de reprise en charge d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride visée à l'article 18, paragraphe 1, points b), c) ou d) du règlement, prenne une décision de transfert et la notifie à l'intéressé avant que l'Etat requis ait accepté cette reprise en charge, si par ailleurs le droit à un recours effectif est pleinement respecté et le transfert ne soit pas exécuté avant l'accord explicite ou implicite de l'Etat membre requis.

Maria CONDOU DURANDE
Agent de la Commission