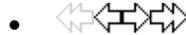




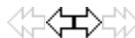
Navigazione



Documenti

- [C-670/16 - Conclusioni](#)
- [C-670/16 - Domanda \(GU\)](#)
- [C-670/16 - Ordinanza](#)

•



1 / 1

[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > **Documenti**



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:C:2017:480

Édition provisoire

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M<sup>ME</sup> ELEANOR SHARPSTON

présentées le 20 juin 2017(1)

**Affaire C-670/16**

Tsegezab Mengesteab

contre

Bundesrepublik Deutschland

[demande de décision préjudicielle du Verwaltungsgericht Minden (tribunal administratif, Minden, Allemagne)]

« Espace de liberté, de sécurité et de justice – Interprétation du règlement (UE) no 604/2013 – Requêtes aux fins de prise en charge au sens de l'article 21, paragraphe 1 – Délais de présentation d'une requête aux fins de prise en charge – Moment à partir

duquel une demande de protection internationale est introduite au sens de l'article 20, paragraphe 2 – Moment à partir duquel le délai visé à l'article 21, paragraphe 1 commence à courir – Question de savoir si les manquements au délai visé à l'article 21, paragraphe 1 relèvent du champ d'application du droit de recours ou de révision d'une décision de transfert au sens de l'article 27, paragraphe 1 »

1. Dans la présente affaire préjudicielle, le Verwaltungsgericht Minden (tribunal administratif, Minden, Allemagne) sollicite des indications détaillées sur l'interprétation de différents points du règlement Dublin III (2) et de certains actes de l'Union européenne qui constituent le fondement des procédures établies par ce règlement (3). Premièrement, lorsqu'un ressortissant de pays tiers introduit une demande de protection internationale dans un État membre « A », mais que cet État requiert un État membre « B » aux fins de la prise en charge de l'examen de sa demande et que l'État membre « B » devient l'État membre responsable au sens des dispositions du règlement Dublin III, l'intéressé est-il en droit de contester la décision de transfert de l'État membre « A » sur le fondement de l'article 27, paragraphe 1, de ce règlement au motif que la requête aux fins de prise en charge a été présentée après l'expiration du délai spécifié dans le règlement Dublin III ? Deuxièmement, quel est l'événement précis qui marque le début du délai dans lequel un État membre « A » (l'État membre requérant) doit présenter une éventuelle requête aux fins de prise en charge ? Un certain nombre de sous-questions se posent à ce sujet, dont les suivantes : ce délai commence-t-il à courir lorsque le ressortissant de pays tiers se présente aux autorités d'un État membre et formule sa première demande de protection internationale ? Ou bien lorsque les autorités d'un État membre délivrent un document confirmant que l'intéressé a le droit de rester dans cet État membre dans l'attente de l'examen de sa demande de protection internationale et d'obtenir de l'aide pendant cette période, notamment sous forme d'hébergement et de prestations de sécurité sociale ? Ou encore lorsque la demande de protection internationale est introduite auprès des autorités compétentes (et, dans ce cas, que doit-on entendre par l'« introduction » d'une telle demande) ?

Cadre juridique du droit de l'Union

*La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*

2. L'article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (4) garantit le droit d'asile dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 (5) et conformément au traité.

3. Le premier alinéa de l'article 47 de la Charte énonce que la personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal (6).

4. Conformément à son article 52, paragraphe 3, le sens et la portée des droits énoncés par la Charte correspondant à des droits garantis par la CEDH sont les mêmes que ceux que celle-ci leur confère.

#### *Le système de Dublin – un aperçu*

5. Les origines du système de Dublin remontent au mécanisme interétatique de la convention d'application de l'accord de Schengen (7). Le système de Dublin établit les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale. Ces dispositions figuraient dans la convention du Dublin (8) incorporée à l'acquis de l'Union par le traité d'Amsterdam en 1997 et remplacée ensuite par le règlement n° 343/2003 (9).

#### *Le règlement Dublin III*

6. Aux termes du préambule de ce règlement :

– La méthode permettant de déterminer l'État membre responsable devrait être fondée sur des critères objectifs et équitables tant pour les États membres que pour les personnes concernées. Elle devrait, en particulier, permettre une détermination rapide de l'État membre responsable afin de garantir un accès effectif aux procédures d'octroi d'une protection internationale et ne pas compromettre l'objectif de célérité dans le traitement des demandes de protection internationale (10).

– La directive « procédures » (11) devrait s'appliquer en plus et sans préjudice des dispositions relatives aux garanties de procédure régies par le règlement Dublin III, sous réserve des limitations dans l'application de ladite directive (12).

– Afin de garantir une protection efficace des droits des personnes concernées, il y a lieu d'instaurer des garanties juridiques et le droit à un recours effectif à l'égard de décisions de transfert vers l'État membre responsable conformément, notamment, à l'article 47 de la Charte. Afin de garantir le respect du droit international, un recours effectif contre de telles décisions devrait porter à la fois sur l'examen de l'application du règlement Dublin III et sur l'examen de la situation en fait et en droit dans l'État membre vers lequel le demandeur est transféré (13).

– Pour ce qui concerne le traitement des personnes qui relèvent du règlement Dublin III, les États membres sont liés par les obligations qui leur incombent en vertu des instruments de droit international, y compris par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière (14). Le règlement Dublin III respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus, notamment, par la Charte et devrait donc être appliqué en conséquence (15).

7. L'article 2 énonce les définitions suivantes :

« [...] »

a) “ressortissant de pays tiers”, toute personne qui n'est pas un citoyen de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui n'est pas un ressortissant d'un État participant au [règlement Dublin III] en vertu d'un accord avec l'Union européenne ;

b) “demande de protection internationale”, une demande de protection internationale au sens de l'article 2, point h), de la [directive « conditions » (16)] ;

c) “demandeur”, le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle aucune décision finale n'a encore été prise ;

[...] »

8. Selon le principe général inscrit à l'article 3, paragraphe 1, du règlement Dublin III, les États membres « examinent toute demande de protection internationale présentée par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride sur le territoire de l'un quelconque d'entre eux, y compris à la frontière ou dans une zone de transit. La demande est examinée par un seul État membre, qui est celui que les critères énoncés au chapitre III désignent comme responsable ». Conformément à l'article 3, paragraphe 2, lorsque aucun État membre responsable ne peut être désigné sur la base des critères énumérés au chapitre III, le premier État membre auprès duquel la demande de protection internationale a été introduite est responsable de l'examen. Le deuxième alinéa de l'article 3, paragraphe 2, codifie l'arrêt de la Cour dans l'affaire N. S. e.a. (17) et affirme :

« Lorsqu'il est impossible de transférer un demandeur vers l'État membre initialement désigné comme responsable parce qu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 [de la Charte], l'État membre procédant à la détermination de l'État membre responsable poursuit l'examen des critères énoncés au chapitre III afin d'établir si un autre État membre peut être désigné comme responsable. »

9. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, « [d]ès qu'une demande de protection internationale est introduite au sens de l'article 20, paragraphe 2, dans un État membre, ses autorités compétentes informent le demandeur de l'application du présent règlement [...] » (18). Les États membres sont également tenus de mener un entretien avec l'intéressé conformément à l'article 5, paragraphe 1 (19).

10. Le chapitre III est constitué des articles 7 à 15. L'article 7, paragraphe 1, précise que les critères du chapitre III s'appliquent dans l'ordre dans lequel ils sont présentés dans ce chapitre. La détermination de l'État membre responsable se fait sur la base de la

situation qui existait au moment où le demandeur a introduit sa demande de protection internationale pour la première fois auprès d'un État membre (article 7, paragraphe 2).

11. Les critères prioritaires sont ceux relatifs aux mineurs (article 8) et aux membres de la famille (articles 9, 10 et 11). La juridiction de renvoi ne les a pas cités parmi les dispositions litigieuses au principal.

12. L'article 13, paragraphe 1, dispose :

« Lorsqu'il est établi, sur la base de preuves ou d'indices tels qu'ils figurent dans les deux listes mentionnées à l'article 22, paragraphe 3 [du règlement Dublin III], notamment des données visées [dans le règlement Eurodac], que le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, maritime ou aérienne, la frontière d'un État membre dans lequel il est entré en venant d'un État tiers, cet État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile. Cette responsabilité prend fin douze mois après la date du franchissement irrégulier de la frontière. »

13. Conformément à l'article 17, paragraphe 1, « [p]ar dérogation à l'article 3, paragraphe 1, chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans [le règlement Dublin III] ».

14. Selon l'article 18, paragraphe 1, sous a), l'État membre responsable est tenu de prendre en charge le demandeur qui a introduit une demande dans un autre État membre. Dans de tels cas, l'article 18, paragraphe 2, précise que l'État membre responsable est tenu d'examiner la demande de protection internationale présentée par le demandeur ou de mener à son terme l'examen.

15. Les modalités applicables aux procédures de « prise en charge » et de « reprise en charge » sont indiquées au chapitre VI. L'article 20 dispose :

« 1. Le processus de détermination de l'État membre responsable en vertu du présent règlement commence dès qu'une demande de protection internationale est introduite pour la première fois auprès d'un État membre.

2. Une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire présenté par le demandeur d'asile ou un procès-verbal dressé par les autorités est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné. Dans le cas d'une demande non écrite, le délai entre la déclaration d'intention et l'établissement d'un procès-verbal doit être aussi court que possible.

[...] »

16. Selon l'article 21, paragraphe 1 :

« L'État membre auprès duquel une demande de protection internationale a été introduite et qui estime qu'un autre État membre est responsable de l'examen de cette demande peut, dans les plus brefs délais et, en tout état de cause, dans un délai de trois mois à compter de la date de l'introduction de la demande au sens de l'article 20, paragraphe 2, requérir cet autre État membre aux fins de prise en charge du demandeur.

Nonobstant le premier alinéa, en cas de résultat positif ("hit") Eurodac avec des données enregistrées en vertu de l'article 14 [du règlement Eurodac], la requête est envoyée dans un délai de deux mois à compter de la réception de ce résultat positif en vertu de l'article 15, paragraphe 2, dudit règlement.

Si la requête aux fins de prise en charge d'un demandeur n'est pas formulée dans les délais fixés par le premier et le deuxième alinéas, la responsabilité de l'examen de la demande de protection internationale incombe à l'État membre auprès duquel la demande a été introduite. »

17. Conformément à l'article 22, paragraphe 1, l'État membre requis procède aux vérifications nécessaires et statue sur la requête aux fins de prise en charge d'un demandeur dans un délai de deux mois à compter de la réception de la requête. En vertu de l'article 22, paragraphe 2, des éléments de preuve et des indices sont utilisés. L'article 22, paragraphe 7, dispose que l'absence d'action de l'État requis à l'expiration du délai de deux mois mentionné à l'article 22, paragraphe 1, équivaut à l'acceptation de la requête aux fins de prise en charge dans la procédure de détermination de l'État membre responsable dans le cadre d'une requête aux fins de prise en charge.

18. Les procédures applicables aux requêtes aux fins de prise en charge sont exposées aux articles 23 à 25. Lorsqu'un État membre auprès duquel un demandeur a introduit une nouvelle demande de protection internationale estime qu'un autre État membre est responsable, il peut requérir cet autre État membre aux fins de reprise en charge de cette personne (article 23, paragraphe 1). Cette requête 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. 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 d'introduction de la demande de protection internationale (article 23, paragraphe 2). Lorsque la requête aux fins de reprise en charge n'est pas formulée dans les délais fixés, c'est l'État membre auprès duquel la nouvelle demande a été introduite qui est responsable de l'examen de la demande de protection internationale (article 23, paragraphe 3).

19. Le délai pour formuler une requête aux fins de reprise en charge est de deux mois aux termes de l'article 24, paragraphe 2, en cas de résultat positif Eurodac, lorsqu'aucune nouvelle demande n'est introduite dans l'État membre requérant et que le ressortissant de pays tiers concerné se trouve sur le territoire de cet État sans titre de séjour. En l'absence d'éléments de preuve issus du système Eurodac, le délai est 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. Si la requête aux fins de reprise en charge n'est pas formulée dans les délais fixés à l'article 24, paragraphe 2, l'État membre requérant donne à la personne concernée la possibilité d'introduire une nouvelle demande (20).

20. Aux termes de l'article 26, lorsque l'État membre requis accepte la prise en charge (ou la reprise en charge) d'un demandeur, l'État membre requérant notifie à la personne concernée la décision de le transférer vers l'État membre responsable. Cette décision contient des informations sur les voies de recours disponibles.

21. Aux termes de l'article 27, paragraphe 1, le demandeur 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. Conformément à l'article 27, paragraphe 3, les États membres prévoient, dans leur droit national, que le recours ou la révision visant des décisions de transfert suspend de telles décisions en autorisant la personne concernée à rester dans l'État membre concerné en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision.

22. L'article 29 concerne les modalités et les délais en matière de transferts. L'article 29, paragraphe 1, précise que le transfert « de l'État membre requérant vers l'État membre responsable s'effectue conformément au droit national de l'État membre requérant, après concertation entre les États membres concernés, dès qu'il est matériellement possible et, au plus tard, dans un délai de six mois à compter de l'acceptation par un autre État membre de la requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de la personne concernée ou de la décision définitive sur le recours ou la révision lorsque l'effet suspensif est accordé conformément à l'article 27, paragraphe 3 ».

23. Selon les dispositions de l'article 35, paragraphe 1, « [c]haque État membre notifie sans délai à la Commission les autorités chargées en particulier de l'exécution des obligations découlant du présent règlement et toute modification concernant ces autorités. Les États membres veillent à ce qu'elles disposent des ressources nécessaires pour l'accomplissement de leur mission et, notamment, pour répondre dans les délais prévus aux demandes d'informations, ainsi qu'aux requêtes aux fins de prise en charge et de reprise en charge des demandeurs ».

#### Le règlement Eurodac

24. Le système mis en place par le règlement Eurodac a pour objet de contribuer à déterminer l'État membre qui est responsable, en application du règlement Dublin III, de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans un État membre par un ressortissant de pays tiers et de faciliter à d'autres égards l'application de ce règlement (21). Un résultat positif est défini comme « la ou les concordances constatées par le système central à la suite d'une comparaison entre les données dactyloscopiques enregistrées dans la base de données centrale informatisée et celles qui ont été transmises par un État membre concernant une personne [...] » (22).

25. Conformément à l'article 9, chaque État membre relève sans tarder l'empreinte digitale de tous les doigts de chaque demandeur d'une protection internationale âgé de 14 ans au moins et la transmet au système central dès que possible et au plus tard 72 heures suivant l'introduction de la demande de protection internationale telle que définie à l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III, accompagnée de certaines autres données du système central (23). Les données sont conservées pendant une durée de dix ans. L'obligation de collecte et de transmission des données dactyloscopiques s'applique également aux ressortissants de pays tiers interpellés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure (article 14, paragraphes 1 et 2). Les données collectées sont enregistrées dans le système central. Sans préjudice de l'obligation d'établir des statistiques, les données ainsi enregistrées le sont uniquement aux fins de leur comparaison avec les données relatives à des demandeurs d'une protection internationale (24).

#### *Le règlement d'application de Dublin*

26. Le règlement d'application de Dublin énonce les différentes modalités destinées à faciliter la coopération entre les autorités des États membres compétentes pour l'application du règlement Dublin III en ce qui concerne la transmission et le traitement des requêtes aux fins de prise en charge et de reprise en charge des demandeurs de protection internationale (25). Un formulaire type de requête aux fins de prise en charge est annexé au règlement d'application. La requête doit notamment comporter une copie de l'ensemble des éléments de preuve et indices faisant apparaître que l'État membre requis est responsable de l'examen de la demande de protection internationale ainsi que les données relatives à un résultat positif Eurodac (26).

27. L'annexe II du règlement d'application de Dublin comporte une « Liste A » et une « Liste B », qui énumèrent les différents moyens de preuve permettant de déterminer l'État membre responsable aux fins du règlement Dublin III. La liste A renvoie à la preuve formelle qui détermine la responsabilité en vertu du règlement, aussi longtemps qu'elle n'est pas réfutée par une preuve contraire. Le premier tiret du point 7 de cette liste mentionne un résultat positif fourni par Eurodac par suite de la comparaison des empreintes du demandeur avec les empreintes collectées au titre de l'article 14 du règlement Eurodac.

#### *La directive « conditions »*

28. La directive « conditions » établit les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale ainsi qu'au contenu de cette protection (27). L'article 2 comprend notamment les définitions suivantes :

« a) [la] “protection internationale” [est définie comme] le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire ;

[...]

h) [la] “demande de protection internationale” [est définie comme] la demande de protection présentée à un État membre par un ressortissant d’un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d’application de la présente directive et pouvant faire l’objet d’une demande séparée ;

[...] »

La directive « procédures »

29. La directive « procédures » établit des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale (28). Elle s’applique aux demandes de protection internationale présentées sur le territoire des États membres (29). Les États membres désignent pour toutes les procédures une autorité responsable de la détermination qui examinera les demandes. Les États membres ont la faculté de décider que l’autorité responsable de la détermination est également responsable du traitement des cas relevant du règlement Dublin III (30).

30. Aux termes de l’article 6, paragraphe 1, lorsqu’une personne présente une demande de protection internationale à une autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer de telles demandes, l’enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande. Si la demande de protection internationale est présentée à d’autres autorités qui sont susceptibles de recevoir de telles demandes, mais qui ne sont pas, en vertu du droit national, compétentes pour les enregistrer, les États membres veillent à ce que l’enregistrement ait lieu au plus tard six jours ouvrables après la présentation de la demande. Ces autorités doivent fournir aux demandeurs des informations permettant de savoir où et comment la demande de protection internationale peut être introduite. Conformément à l’article 6, paragraphe 2, les États membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l’introduire dans les meilleurs délais (31). Sans préjudice de l’article 6, paragraphe 2, les États membres peuvent exiger que les demandes de protection internationale soient déposées par le demandeur en personne et/ou en un lieu désigné (article 6, paragraphe 3). Aux termes de l’article 6, paragraphe 4, « nonobstant le paragraphe 3, une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire est présenté par le demandeur ou, si le droit national le prévoit, un rapport officiel est parvenu aux autorités compétentes de l’État membre concerné ».

31. Le demandeur de protection internationale est autorisé à rester dans l’État membre concerné aux seules fins de la procédure d’examen de sa demande (32).

La directive « accueil »

32. La directive 2013/33/EU établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale (33), telle que définie à l’article 2, sous h), de la directive « conditions », prévoit que les États membres doivent informer les demandeurs,

dans un délai n'excédant pas quinze jours après l'« introduction » de leur demande, des avantages dont ils peuvent bénéficier et des obligations qu'ils doivent respecter eu égard aux conditions d'accueil (article 5, paragraphe 1). Les États membres font en sorte que les demandeurs reçoivent, dans un délai de trois jours à compter de l'introduction de leur demande, un document attestant leur statut de demandeur de protection internationale ou attestant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire de l'État membre concerné pendant que leur demande est en attente ou en cours d'examen (article 6, paragraphe 1).

### Législation nationale

33. Il ressort de l'exposé de la juridiction de renvoi dans sa demande de décision préjudicielle que lorsqu'un ressortissant de pays tiers présente une demande de protection internationale en Allemagne, la réglementation nationale opère une distinction entre, d'une part, une demande informelle aux autorités (telles que les autorités responsables des contrôles aux frontières, la police, les fonctionnaires du service de l'immigration, ou un centre d'accueil pour les demandeurs d'asile) et, d'autre part, l'introduction de la demande formelle de protection internationale auprès du Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (office fédéral des migrations et des réfugiés, ci-après le « BAMF »), qui constitue l'autorité désignée, en application du droit national, pour statuer sur les demandes d'asile et l'autorité compétente en matière de décisions relevant de la législation applicable aux ressortissants étrangers.

34. Le ressortissant de pays tiers est d'abord dirigé vers le centre d'accueil compétent qui doit informer le BAMF. Les autorités allemandes doivent remettre au ressortissant de pays tiers un certificat d'enregistrement en tant que demandeur d'asile (ci-après l'« attestation »). Il est autorisé, à partir de ce moment-là à résider en Allemagne jusqu'à la conclusion de la procédure relative à sa demande d'asile. Un rendez-vous est fixé au demandeur de protection internationale qui est tenu de se présenter en personne au bureau local du BAMF afin d'introduire sa demande de protection internationale.

### **Les faits, la procédure et les questions préjudicielles**

35. Tsegezab Mengesteab (ci-après également le « demandeur ») est un ressortissant érythréen. Il a affirmé être entré pour la première fois sur le territoire de l'Union européenne en Italie le 4 septembre 2015, en traversant la mer Méditerranée depuis la Libye. Il est arrivé en Allemagne le 12 septembre 2015 après avoir voyagé par voie terrestre depuis l'Italie. Le 14 septembre 2015, les autorités allemandes lui ont remis une attestation délivrée par le gouvernement régional de Haute-Bavière en réponse à sa demande d'asile informelle. Le 8 octobre 2015, l'autorité centrale des étrangers de Bielefeld lui a remis une seconde attestation. Le 14 janvier 2016, M. Mengesteab a envoyé la seconde attestation au BAMF et l'a envoyée une nouvelle fois le 6 février 2016. Le 22 juillet 2016, M. Mengesteab a introduit sa demande formelle de protection internationale auprès du BAMF.

36. Le 19 août 2016, une consultation de la base de données Eurodac a révélé que les empreintes digitales de M. Mengesteab avaient été relevées en Italie (résultat positif

Eurodac IT 2LE01HRQ) mais qu'il n'avait pas présenté de demande de protection internationale dans cet État. Les autorités allemandes ont présenté une requête aux fins de prise en charge à leurs homologues italiens le même jour. Les autorités italiennes n'ont pas répondu à cette requête.

37. Par décision du 10 novembre 2016, notifiée à M. Mengesteab le 16 novembre 2016, le BAMF a constaté que sa demande de protection internationale n'était pas recevable et a donc rejeté sa demande d'asile et ordonné son transfert vers l'Italie. Selon le BAMF, c'est l'Italie et non l'Allemagne qui est responsable de l'examen de sa demande, au motif qu'il a franchi irrégulièrement la frontière extérieure de l'Union européenne lorsqu'il est arrivé en Italie en provenance de Libye, de sorte que sa situation relève du champ d'application de l'article 13, paragraphe 1, du règlement Dublin III.

38. Le 17 novembre 2016, M. Mengesteab a contesté cette décision devant la juridiction de renvoi et demandé la suspension de la décision de transfert. Cette juridiction a fait droit à la demande d'effet suspensif de la mesure d'éloignement le 22 décembre 2016.

39. M. Mengesteab fait valoir que l'Allemagne est responsable de l'examen de sa demande, au motif que la requête aux fins de prise en charge a été présentée après l'expiration du délai de trois mois prévu à l'article 21, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement Dublin III. Selon lui, le délai de présentation de cette requête a commencé à courir à partir du moment où il a présenté sa demande d'asile informelle le 14 septembre 2015. L'existence d'un résultat positif Eurodac n'y changerait rien, puisque le délai raccourci à deux mois prévu à l'article 21, paragraphe 1, deuxième alinéa, vise à accélérer la procédure de prise en charge.

40. Le BAMF fait tout d'abord valoir que les règles en matière de délai du règlement Dublin III ne sont pas susceptibles de recours ou de demandes de révision des demandeurs de protection internationale en ce qu'elles ne fondent pas de droits subjectifs. Deuxièmement, il estime que les délais ainsi fixés ne commencent à courir qu'à partir de la présentation d'une demande formelle d'asile.

41. La juridiction de renvoi souhaite savoir si M. Mengesteab peut contester l'application des délais spécifiés à l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III dans le cadre d'une procédure fondée sur l'article 27, paragraphe 1, de ce même règlement. Dans l'affirmative, la juridiction de renvoi sollicite en particulier des indications sur ce que recouvre l'introduction d'une demande de protection internationale au sens du règlement Dublin III.

42. Par conséquent, la juridiction a posé les questions suivantes :

« 1) Un demandeur d'asile peut-il se prévaloir d'un transfert de la responsabilité à l'État membre requérant en raison de l'expiration du délai de présentation de la requête aux fins de prise en charge (article 21, paragraphe 1, troisième alinéa, du [règlement Dublin III]) ?

- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, un demandeur d'asile peut-il également se prévaloir d'un transfert de responsabilité lorsque l'État membre requis reste disposé à le prendre en charge ?
- 3) En cas de réponse négative à la deuxième question, est-il possible de déduire de l'accord explicite ou implicite (article 22, paragraphe 7, du [règlement Dublin III]) de l'État membre requis que celui-ci reste disposé à prendre le demandeur d'asile en charge ?
- 4) Le délai de deux mois prévu à l'article 21, paragraphe 1, deuxième alinéa, du [règlement Dublin III] peut-il s'achever après l'expiration du délai de trois mois prévu à l'article 21, paragraphe 1, premier alinéa, du [règlement Dublin III] lorsque l'État membre requérant laisse s'écouler plus d'un mois après le début du délai de trois mois avant d'envoyer une demande de consultation de la base de données Eurodac ?
- 5) Une demande de protection internationale est-elle réputée introduite au sens de l'article 20, paragraphe 2, du [règlement Dublin III] dès la première délivrance d'une attestation de déclaration en tant que demandeur d'asile ou uniquement après l'enregistrement d'une demande formelle d'asile ? En particulier :
- a) L'attestation de déclaration en tant que demandeur d'asile est-elle un formulaire ou un procès-verbal au sens de l'article 20, paragraphe 2, du [règlement de Dublin III] ?
- b) L'autorité compétente au sens de l'article 20, paragraphe 2, du [règlement Dublin III] est-elle l'autorité compétente pour recevoir le formulaire ou établir le procès-verbal, ou l'autorité compétente pour se prononcer sur la demande d'asile ?
- c) Un procès-verbal est-il également réputé être parvenu à l'autorité compétente lorsque les éléments essentiels du formulaire ou du procès-verbal lui ont été communiqués ou faut-il pour cela que l'original ou une copie du procès-verbal lui ait été transmis ?
- 6) Le retard pris entre la première sollicitation de l'asile ou la première délivrance d'une attestation de déclaration en tant que demandeur d'asile et la présentation d'une requête aux fins de prise en charge peut-il entraîner un transfert de la responsabilité à l'État membre requérant en application par analogie de l'article 21, paragraphe 1, troisième alinéa, du [règlement Dublin III] ou une obligation pour l'État membre requérant de faire usage de son droit d'évocation conformément à l'article 17, paragraphe 1, premier alinéa, du [règlement Dublin III] ?
- 7) En cas de réponse affirmative à l'une des alternatives de la sixième question, à partir de quel délai peut-on considérer qu'une requête aux fins de prise en charge a été présentée de manière excessivement tardive ?
- 8) Une requête aux fins de prise en charge dans laquelle l'État membre requérant indique uniquement la date d'entrée sur son territoire et la date de présentation de la

demande officielle d’asile, et non la date de première sollicitation de l’asile ou celle de première délivrance d’une attestation de déclaration en tant que demandeur d’asile, est-elle réputée avoir été introduite dans le délai de l’article 21, paragraphe 1, premier alinéa, du [règlement Dublin III] ou une telle demande est-elle “inopérante” ?

43. Des observations écrites ont été déposées par les gouvernements allemand et hongrois et par la Commission européenne. Lors de l’audience du 25 avril 2017, ces parties ont présenté des observations orales, de même que M. Mengesteab et le Royaume-Uni.

## **Appréciation**

### *Observations préliminaires*

44. Selon les affirmations de la juridiction nationale dans sa décision de renvoi, M. Mengesteab est entré sur le territoire de l’Union européenne après avoir, depuis la Libye, traversé la Méditerranée jusqu’en Italie. En tant que ressortissant érythréen, il aurait dû être en possession d’un visa pour franchir les frontières extérieures des États membres de l’Union (34). Cela n’était vraisemblablement pas le cas et son entrée sur le territoire de l’Union était irrégulière, faute d’avoir respecté les conditions énoncées à l’article 5, paragraphe 1, du code frontières Schengen (35). Compte tenu de ce contexte, les questions de la juridiction de renvoi ont pour prémisses que M. Mengesteab relève de l’article 13, paragraphe 1, du règlement Dublin III et que l’Italie est l’État membre responsable en vertu de ce règlement.

45. La juridiction de renvoi est-elle bien fondée à présumer que M. Mengesteab est entré sur le territoire de l’Union de façon irrégulière au sens de cette disposition ?

46. La question de l’interprétation de l’article 13, paragraphe 1, du règlement Dublin III n’est pas expressément soulevée dans la présente procédure. La Cour est actuellement saisie d’une problématique similaire concernant le franchissement de frontières terrestres par des ressortissants de pays tiers ayant voyagé à travers les Balkans occidentaux entre l’automne 2015 et le printemps 2016, dans les affaires A.S. (36) et Jafari (37), dans lesquelles il lui est demandé de préciser la signification de l’expression « a franchi irrégulièrement [...] la frontière d’un État membre », qui figure à l’article 13, paragraphe 1, du règlement Dublin III, conjointement à l’interprétation de l’article 5, paragraphe 4, sous c), du code frontières Schengen, qui permet à un État membre de déroger à une ou plusieurs des conditions de l’article 5, paragraphe 1 (telle que la possession d’un visa en cours de validité), pour des raisons humanitaires ou en raison de ses obligations internationales, en autorisant le ressortissant de pays tiers concerné à entrer sur son territoire.

47. Cette question a-t-elle été examinée dans le cas de M. Mengesteab ? Dans la négative, y a-t-il lieu de procéder à un tel examen ?

48. Il s'agit d'une question à la fois complexe et sensible, lourde de considérations politiques passées sous silence et hantée par le profond malaise que suscitent les histoires tragiques de migrants ayant trouvé la mort en tentant de traverser la Méditerranée. Bien que la juridiction de renvoi n'ait pas interrogé la Cour à ce sujet, elle est néanmoins pertinente pour déterminer en quoi le règlement Dublin III s'applique à cette affaire. Si l'article 13, paragraphe 1, ne constituait pas le critère du chapitre III qu'il convient d'appliquer, il pourrait s'avérer superflu de répondre aux questions posées.

49. Afin de situer le contexte, je tiens à rappeler qu'en avril 2015, le Parlement européen a exhorté l'Union européenne et les États membres à faire tout leur possible pour éviter que d'autres personnes ne périssent en mer (38). En conséquence, un grand nombre d'opérations coordonnées de recherche et de sauvetage (ci-après également « SAR »), ou d'opérations de contrôle aux frontières ayant également de telles responsabilités, ont été mises en place par l'Union et les États côtiers, comme l'Italie, souvent en association avec Frontex (Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes) (39).

50. Il semble implicitement admis que les futurs demandeurs de protection internationale qui arrivent sur le territoire d'un État membre après avoir traversé la mer ont nécessairement franchi la frontière extérieure de cet État membre « irrégulièrement » aux fins de l'article 13, paragraphe 1, du règlement Dublin III. Selon moi, un tel postulat ne se vérifiera pas nécessairement dans tous les cas.

51. Lorsqu'une personne débarque saine et sauve et sans avoir été découverte du bateau sur lequel elle a traversé la mer puis, quelque temps après, se présente aux autorités de cet État membre ou d'un autre État membre pour demander la protection internationale, on peut raisonnablement présumer qu'elle a dû franchir la frontière du premier État membre « irrégulièrement », une telle présomption étant presque assurément correcte. Lorsqu'une personne est secourue, en pleine mer, du bateau gonflable surchargé sur lequel elle a embarqué et qui menace de sombrer, la situation juridique semble nettement plus complexe. Elle devra encore être nuancée si la personne a été secourue dans les eaux territoriales d'un État membre.

52. L'obligation de prêter assistance en mer aux personnes en détresse constitue l'« un des éléments les plus anciens et les plus fondamentaux du droit de la mer » (40). L'article 98, paragraphe 1, sous b), de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) énonce que tout État exige du capitaine d'un navire battant son pavillon que, pour autant que cela lui est possible sans faire courir de risques graves aux navires, à l'équipage ou aux passagers, entre autres obligations, il se porte aussi vite que possible au secours des personnes en détresse. Selon l'article 98, paragraphe 2, de la CNUDM, tous les États côtiers facilitent la création et le fonctionnement d'un service permanent de recherche et de sauvetage adéquat et efficace pour assurer la sécurité maritime et aérienne (41).

53. Un « lieu sûr » est un emplacement où les opérations de sauvetage sont censées prendre fin. C'est aussi un endroit où la vie des survivants n'est plus menacée et où l'on

peut subvenir à leurs besoins fondamentaux (en leur assurant des vivres, un abri et des soins médicaux). De plus, c'est un endroit à partir duquel peut s'organiser le transport des survivants vers leur prochaine destination ou leur destination finale (42). Il n'y a pas cependant d'obligation concomitante spécifique de l'État côtier (ou de l'État du pavillon du navire, ou bien de l'État qui organise l'opération de sécurité maritime et aérienne) d'autoriser les personnes secourues à débarquer sur son territoire (43). En principe (et bien évidemment sous réserve du principe de non-refoulement), les ressortissants de pays tiers secourus par un navire battant pavillon d'un État membre de l'Union ou à l'intérieur des eaux territoriales d'un État membre peuvent être débarqués dans un pays tiers (44). Il y a dix ans, en 2007, la Commission a évoqué les problèmes liés à la détermination du port le plus approprié pour le débarquement (45). Le comité de la facilitation de l'Organisation maritime internationale a proposé en 2009 que le gouvernement responsable de la zone SAR accepte le débarquement des personnes secourues si aucun autre lieu sûr n'a pu être trouvé, mais cette proposition a ensuite été rejetée (46). À la suite d'une initiative du Conseil en 2010 (47), que la Cour a annulée pour des raisons de procédure (48), le règlement Frontex a instauré la règle suivante, applicable par défaut aux opérations SAR : l'État membre d'accueil et les États membres participants coopèrent avec le centre de coordination du sauvetage compétent pour trouver un lieu sûr, mais en cas d'impossibilité, les personnes secourues peuvent, « dans les meilleurs délais possibles », être débarquées dans l'État membre d'accueil (49). Cependant, le règlement Frontex ne s'applique pas aux eaux territoriales des pays tiers (50) ; le règlement a par ailleurs été critiqué faute d'avoir posé « des conditions juridiques claires applicables au débarquement dans les situations [SAR] » (51).

54. Il ressort clairement du bref aperçu que je viens d'exposer que la jonction du droit international de la mer, du droit humanitaire international (tel qu'il ressort de la convention de Genève de 1951) et du droit de l'Union ne permet pas d'apporter une réponse évidente et toute faite à la question de savoir si les personnes secourues pendant la traversée de la Méditerranée et débarquées dans un État membre côtier de l'Union (il s'agira typiquement, mais non exclusivement, de la Grèce ou de l'Italie) doivent être considérées comme ayant franchi la frontière de cet État membre « irrégulièrement » aux fins de l'article 13, paragraphe 1, du règlement Dublin III.

55. Cela étant précisé, la Cour n'est pas vraiment bien placée pour apporter à la juridiction de renvoi les éclaircissements nécessaires à cet égard. Cette question n'ayant pas été soulevée dans la décision de renvoi, elle n'a pas été portée à l'attention des États du système de Dublin(52). Ceux-ci n'ont donc pas été en mesure de décider, en connaissance de cause, s'ils souhaitaient présenter des observations écrites sur ce point.

56. En ce qui concerne les faits concrets à l'origine de la décision de renvoi, la Cour ignore si M. Mengesteab a été secouru en mer (et, dans ce cas, par qui), ou bien s'il a été effectivement autorisé à entrer en Italie pour des raisons humanitaires ou conformément aux obligations de l'Italie au regard du droit international. Il est tout à fait possible, au contraire, que ses déplacements aient été totalement clandestins. Dans ce cas, il est plus que probable que l'article 13, paragraphe 1, du règlement Dublin III s'applique sans conteste à sa situation.

57. Pour toutes ces raisons, même si j'ai estimé qu'il m'appartenait de relever ce problème, la question de l'interprétation correcte de l'article 13, paragraphe 1, du règlement Dublin III, dans le contexte d'une traversée en mer qui s'achève par l'arrivée de l'intéressé sur le territoire d'un État membre côtier devra me semble-t-il rester en suspens avant d'être résolue dans une autre affaire dans laquelle elle aura été directement posée par une juridiction nationale. J'en viens donc maintenant aux questions de la juridiction de renvoi.

#### Les trois premières questions

58. Les trois premières questions sont étroitement liées. Pour l'essentiel, elles visent à déterminer si M. Mengesteab peut contester la décision de le transférer d'Allemagne en Italie, en tant qu'État responsable de l'examen de sa demande.

#### Sur la première question : considérations générales

59. Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si l'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III autorise un demandeur de protection internationale à contester une décision de transfert lorsque l'État membre requérant (ici, l'Allemagne) n'a pas respecté le délai de trois mois fixé par l'article 21, paragraphe 1, pour la présentation d'une requête aux fins de prise en charge.

60. L'Allemagne et le Royaume-Uni font valoir que cette question appelle une réponse négative. M. Mengesteab et la Hongrie ont défendu la thèse inverse. La Commission a soutenu, dans ses observations écrites, qu'un demandeur pouvait contester une décision de transfert pour ce motif. Lors de l'audience, la Commission a modifié sa position. Elle a soutenu que le droit de recours ou de révision du demandeur, en application de l'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III, ne concernait pas les dispositions dudit règlement fixant les délais dans lesquels l'État membre doit présenter sa requête aux fins de prise en charge.

61. La première question soulève me semble-t-il deux questions générales, à savoir, l'interprétation de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III et la portée du droit à un recours effectif reconnu par l'article 27, paragraphe 1. La question qui se pose, en substance, est celle de savoir si l'action des États membres, et particulièrement le fait de ne pas avoir respecté les délais fixés dans le règlement, peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel dans le cadre d'un recours introduit devant une juridiction nationale par un demandeur de protection internationale qui conteste une décision de transfert.

62. Aux fins de l'analyse de ces questions, il m'apparaît essentiel de prendre en considération certains principes généraux de la jurisprudence de la Cour proclamés dans le préambule du règlement Dublin III (53). Ainsi, l'Union européenne est fondée sur l'État de droit, en ce que ni ses États membres, ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la Charte ou aux traités, lesquels établissent un système complet de voies de recours et de procédures destinées à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes relevant du droit de l'Union. De surcroît, les droits fondamentaux

font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. À cet effet, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres et en particulier de la CEDH qui revêt, à cet égard, une signification particulière (54).

63. Les droits fondamentaux qui sont ici en cause sont, entre autres, le respect des droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective, que garantit l'article 47 de la Charte. Le premier fait partie des droits procéduraux rattachés au droit d'être entendu. Le second impose à l'autorité compétente de faire en sorte que l'intéressé puisse défendre ses droits et avoir accès à un recours effectif pour toutes les violations de droits garantis par le droit de l'Union (55). À cet égard, l'article 47 a un champ d'application plus large que les droits équivalents des articles 6 et 13 de la CEDH (56).

64. Compte tenu de ces principes généraux dans le contexte de l'interprétation des articles 21, paragraphe 1, et 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III, la première question appelle me semble-t-il une réponse affirmative, pour les raisons que je vais maintenant expliciter. La réponse à la cinquième question permettra d'évoquer les implications pratiques qui en résulteraient dans la situation de M. Mengesteab, puisqu'elle concerne la question du moment à partir duquel la demande de protection internationale est réputée « introduite ». Cette étape marque le début de la période de trois mois fixée au premier alinéa de l'article 21, paragraphe 1 (57).

#### Article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III

65. S'il est vrai qu'il ne ressort pas expressément du règlement Dublin III que les délais fixés à l'article 21, paragraphe 1, de celui-ci peuvent faire l'objet de recours ou de révision en application de l'article 27, paragraphe 1, une telle interprétation n'est pas pour autant contraire au texte ni incompatible avec les finalités de la législation (58).

66. La réalité de la tension entre les droits individuels et les mécanismes interétatiques instaurés par les procédures régies par le système de Dublin a été reconnue depuis l'instauration de celui-ci (59). Le système de Dublin ayant été initialement conçu pour doter les États membres d'un mécanisme leur permettant de déterminer rapidement l'État responsable du traitement d'une demande d'asile, ce phénomène de tension n'est peut-être pas vraiment surprenant (60).

67. Cependant, les modalités permettant de tempérer cette tension ont évolué au fil du temps. Premièrement, il convient désormais de prendre en considération les droits fondamentaux consacrés par la Charte en tant que partie intégrante du droit primaire (61). Deuxièmement, la genèse du texte montre que le législateur de l'Union, en instaurant le règlement Dublin III, souhaitait assurer que ses dispositions soient pleinement compatibles avec les droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit de l'Union ainsi qu'avec le droit international. À cet égard, « [u]ne attention particulière a été accordée à la nécessité de renforcer les garanties juridiques et procédurales en faveur des personnes relevant de la procédure de Dublin et de leur permettre de mieux défendre leurs droits [...] » (62). Cette attention particulière aux droits fondamentaux se manifeste

dans l'économie et dans le contexte du règlement Dublin III. Ils constituent le cadre interprétatif de l'article 21, paragraphe 1 (63).

68. Il ressort clairement de l'économie du règlement que son objectif premier est de déterminer aussi rapidement que possible l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres (64). Il appartient aux autorités compétentes désignées à cette fin aux termes de l'article 35, paragraphe 1, de procéder à cette détermination. Dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités compétentes doivent respecter les délais spécifiés dans le règlement Dublin III.

69. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, la demande est examinée par un seul État membre, qui est celui que les critères énoncés au chapitre III désignent comme responsable. Le principe général veut que la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile incombe à l'État membre qui a pris la plus grande part dans l'entrée ou le séjour du demandeur sur le territoire de l'Union. Ce sont les critères du chapitre III concernant l'entrée irrégulière sur le territoire de l'Union (à savoir l'article 13, paragraphe 1) qui sont le plus souvent appliqués pour déterminer la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale, tandis que les critères énoncés aux articles 8 à 11 du chapitre III concernant les mineurs et l'unité de la famille sont d'un usage moins fréquent (65). Le système de Dublin est conçu pour garantir qu'aucun demandeur ne soit contraint à des allées et venues entre États membres ou laissé « en orbite » faute d'État membre acceptant d'examiner sa demande de protection internationale. Les termes « un seul État membre » indiquent que les intéressés ne sauraient introduire des demandes multiples dans plusieurs États membres (ce qui revient à du « forum shopping » (66)).

70. Le processus de détermination de l'État membre responsable doit débiter dès qu'une demande de protection internationale a été introduite dans un État membre (article 20, paragraphes 1 et 2, du règlement Dublin III). Lorsque l'État membre auprès duquel une demande de protection internationale a été introduite estime qu'un autre État membre est responsable de l'examen de cette demande, il peut requérir ce dernier aux fins de prise en charge du demandeur. Les requêtes aux fins de prise en charge doivent être formulées aussi rapidement que possible ou en tout cas dans les trois mois à compter de la date d'introduction de la demande au sens de l'article 20, paragraphe 2. Il ne s'agit pas d'une obligation de l'État membre dans lequel la demande a été introduite, la procédure aux fins de prise en charge étant discrétionnaire. En l'absence d'une telle requête, il reste l'État membre responsable.

71. De plus, la genèse du texte montre que, lorsque le règlement Dublin II a remplacé la convention de Dublin, la date limite pour les requêtes aux fins de prise en charge a été réduite de six à trois mois (67). Les délais révisés du règlement Dublin II (que l'on retrouve dans le règlement Dublin III) étaient liés aux procédures d'examen de la recevabilité de la directive « procédures » (qui était alors une simple proposition) (68). La Commission avait à l'époque déclaré dans son exposé des motifs que le mécanisme permettant de déterminer l'État membre responsable ne pouvait fonctionner, entre autres, que si les requêtes étaient traitées dans les délais prévus (69).

72. Si un État membre décide de présenter une requête aux fins de prise en charge, les délais spécifiés à l'article 21, paragraphe 1, sont alors contraignants et stricts. Aucune disposition ne permet aux États membres de les prolonger et le législateur n'a pas prévu que les États membres puissent déroger aux délais applicables en cas de circonstances exceptionnelles.

73. L'État membre dans lequel une demande a été introduite peut bien évidemment présenter à un autre État membre une requête aux fins de prise en charge à laquelle celui-ci donnera une suite favorable. Dans ce cas, il ne serait plus responsable de l'examen au fond de la demande d'asile. Cependant, il peut également : i) décider de ne pas présenter de requête aux fins de prise en charge ; ii) présenter une telle requête dans le délai de trois mois fixé à l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III, qui est rejetée par l'État requis pour des raisons légitimes (pour manque de preuves) ; ou iii) présenter une telle requête après l'expiration du délai de trois mois. Dans chacun de ces cas, il deviendra l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale (70), ce qui, bien évidemment, implique pour le demandeur lui-même des conséquences matérielles. Il n'est pas transféré de l'État membre « A » à l'État membre « B ». Il reste dans le premier État membre pendant toute la durée du traitement de sa demande de protection internationale jusqu'à ce qu'une décision soit prise. Les conséquences matérielles, pour le requérant, varieront selon les circonstances de son cas. Si la procédure de Dublin avance rapidement, les répercussions de ce processus sur l'évolution générale de sa demande de protection internationale seront vraisemblablement mineures par rapport à des situations où l'examen de la demande prend du retard, en particulier lors de la phase préliminaire de détermination de l'État membre responsable (71). À cet égard, les délais indiqués, y compris ceux de l'article 21, paragraphe 1, assurent aux demandeurs ainsi qu'à l'État membre concerné un certain degré de sécurité. Les différents délais instaurés sont au cœur même du fonctionnement du système de Dublin dans son ensemble.

74. Cette analyse est corroborée par l'existence de dispositions introduites afin de garantir ou de renforcer les droits individuels, comme le droit à l'information visé à l'article 4, paragraphe 1, et le droit à la notification de la décision de transfert énoncé à l'article 26, paragraphes 1 et 2, du règlement Dublin III.

75. J'ajouterai qu'aux termes de l'article 29, paragraphe 3, de ce même règlement, l'économie du texte admet l'éventualité que l'intéressé puisse être transféré par erreur et que de telles décisions de transfert puissent être annulées à la suite d'un recours ou d'une révision (72).

76. J'en conclus donc qu'il découle du libellé et des objectifs ainsi que de l'économie générale du règlement Dublin III que lorsque les États membres ne respectent pas les délais applicables aux requêtes aux fins de prise en charge, les demandeurs devraient être en mesure de contester les décisions de transfert, en particulier lorsque le non-respect de ces délais a une incidence sur l'avancement du processus de traitement de la demande de protection internationale de l'intéressé.

Article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III

77. La juridiction de renvoi cherche à savoir s'il y a lieu d'appliquer la jurisprudence Abdullahi (73) à la situation de M. Mengesteab. L'affaire Abdullahi concernait une ressortissante somalienne entrée pour la première fois sur le territoire de l'Union en Grèce. M<sup>me</sup> Abdullahi est ensuite passée par la Hongrie pour rejoindre l'Autriche où elle a demandé l'asile. Les autorités autrichiennes ont estimé qu'en application du critère pertinent du chapitre III, la Hongrie était l'État membre responsable (74). Les autorités hongroises ont accepté d'examiner sa demande. M<sup>me</sup> Abdullahi a fait valoir au contraire que la Grèce était l'État membre responsable, s'agissant du pays dans lequel elle était entrée pour la première fois sur le territoire de l'Union (75). La Cour a jugé que le droit de recours ou de révision prévu à l'article 19, paragraphe 2, du règlement Dublin II devait être interprété en ce sens que, lorsqu'un État membre avait accepté de prendre un charge un demandeur d'asile en tant qu'État membre de la première entrée dans l'Union européenne, la seule voie de contestation possible pour le demandeur consistait à invoquer l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre, qui constituent des motifs sérieux de croire qu'il existe pour ce demandeur d'asile un risque réel de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la Charte.

78. La jurisprudence Abdullahi me semble limitée aux circonstances propres à cette affaire. La situation de M. Mengesteab n'est pas comparable.

79. Premièrement, M. Mengesteab ne conteste pas l'application du critère pertinent du chapitre III (article 13, paragraphe 1, du règlement Dublin III). Deuxièmement, l'interprétation du règlement Dublin II dans l'arrêt Abdullahi a été largement dépassée par les modifications introduites dans la version ultérieure du règlement Dublin (76). Les objectifs et l'économie générale du règlement ont évolué. En conséquence, le droit de recours ou de révision est conçu de façon moins restrictive que dans le cadre de l'article 19, paragraphe 2, du règlement Dublin II. Les dispositions du règlement Dublin III s'agissant des garanties des demandeurs quant aux informations que les États membres doivent leur communiquer et à l'obligation de mener un entretien individuel ne figuraient pas non plus dans le règlement antérieur (77). Les modifications apportées à l'économie du texte sont confirmées par les objectifs déclarés d'améliorer la protection octroyée aux demandeurs du système de Dublin et d'instaurer un droit à un recours effectif qui porte à la fois sur l'examen de l'application du règlement Dublin III et sur l'examen de la situation en fait et en droit dans l'État membre vers lequel le demandeur est transféré (78).

80. L'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III, qui énonce que les demandeurs doivent disposer d'un droit de recours effectif sous la forme d'un recours contre la décision de transfert ou d'une révision, a été récemment examiné par la Cour dans ses arrêts Ghezelbash (79) et Karim (80).

81. Dans chacune de ces affaires, un demandeur de protection internationale cherchait à contester la décision des autorités compétentes dans l'État membre dans lequel il se

trouvait de le transférer vers un autre État ayant donné son accord pour assumer la responsabilité de l'examen de sa demande. Dans l'arrêt Ghezelbash, la Cour a jugé [sur la question de l'application prétendument erronée du critère du chapitre III concernant les visas (article 12 du règlement Dublin III)] que, afin de garantir le respect du droit international, le recours effectif instauré par le règlement Dublin III contre des décisions de transfert devait porter i) sur l'examen de l'application de ce règlement et ii) sur l'examen de la situation en fait et en droit dans l'État membre vers lequel le demandeur est transféré (81). Dans l'arrêt Karim, la Cour a jugé que l'application erronée de l'article 19, paragraphe 2 (qui n'est pas l'un des critères du chapitre III mais figure au chapitre V du règlement Dublin III) était susceptible de recours ou de révision au sens de l'article 27, paragraphe 1, de ce règlement et affirmé que : « [...] l'application du règlement [Dublin III] repose essentiellement sur la conduite d'un processus de détermination de l'État membre responsable, désigné sur la base des critères énoncés au chapitre III de ce règlement [...] » (82).

82. M. Mengesteab ainsi que la Hongrie soutiennent que les jurisprudences Ghezelbash et Karim s'appliquent dans cette affaire. L'Allemagne, le Royaume-Uni et la Commission sont d'avis qu'elles ne sont applicables que dans des circonstances limitées, à savoir lorsqu'un demandeur de protection internationale fait valoir que les critères du chapitre III ont fait l'objet d'une application erronée ou lorsque la disposition en cause est étroitement liée à l'application de ces critères. La Commission invite par ailleurs la Cour à clarifier la teneur des arrêts Ghezelbash et Karim et à définir précisément les limites aux droits qu'un demandeur de protection internationale tire de l'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III.

83. Selon moi, bien que les arrêts Ghezelbash et Karim n'aient pas expressément répondu à la question de savoir si un demandeur d'asile peut contester le non-respect des délais fixés à l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III, il n'en demeure pas moins que les principes établis dans ces arrêts s'appliquent également dans la présente affaire (83).

84. J'aimerais répondre d'emblée aux différentes objections qui ont été soulevées pour exclure que les demandeurs dans la situation de M. Mengesteab puissent invoquer l'article 21, paragraphe 1, dans le cadre de procédures de révision ou de recours contre des décisions de transfert.

85. Le premier argument avancé par l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Commission (que cette dernière a évoqué lors de l'audience) consiste à soutenir qu'un demandeur ne peut invoquer le non-respect des délais prévus à l'article 21, paragraphe 1, au motif que les délais ainsi spécifiés régissent les relations interétatiques, à savoir les relations entre l'État membre requérant et l'État membre requis. Il s'ensuivrait que de telles relations ne pourraient être remises en cause par un particulier.

86. Je ne suis pas convaincue par cette analyse car le système de Dublin n'est plus un simple mécanisme interétatique. Il a cessé de l'être à compter de son intégration à l'acquis de l'Union en tant que règlement de Dublin II, ce qui ressort des travaux

préparatoires de celui-ci (84). L'adoption du règlement Dublin III a permis de clarifier encore la situation (85).

87. La seconde objection, soulevée principalement par le Royaume-Uni, consiste à présenter les délais comme une question d'ordre procédural. Le Royaume-Uni invite ainsi la Cour à opérer une distinction entre les éléments qui relèvent des droits matériels (par exemple, l'application erronée des critères du chapitre III) et ceux concernant uniquement (selon le Royaume-Uni) la procédure.

88. À mon sens, la situation n'est pas aussi limpide que le suggère le Royaume-Uni. Il me semble qu'une telle distinction ouvrirait la voie à une application artificielle du règlement, qui ne serait du reste pas nécessairement compatible avec la Charte.

89. Il est vrai que la fixation de délais est largement considérée comme une question de procédure. Cependant, l'application du délai qui ressort de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III a des implications matérielles tant pour les demandeurs que pour les États membres concernés (86).

90. Il est généralement admis par les règles du droit de l'Union applicables aux actes adoptés par les institutions de l'Union que la violation d'une règle de forme substantielle a pour effet de vicier les modalités d'exercice du pouvoir, dès lors que cet exercice est susceptible d'affecter l'issue de la procédure. À cet égard, tant le principe de la protection juridictionnelle effective que le droit d'être entendu ont été considérés comme de telles formes substantielles (87). Dans le cas d'une requête aux fins de prise en charge, le non-respect du délai fixé au premier alinéa de l'article 21, paragraphe 1, déclenche les conséquences prévues au troisième alinéa – à savoir que l'État membre requérant reste responsable de l'examen de la demande de protection internationale.

91. La Cour a jugé que, en cas de contestation de la validité d'une décision d'inscription, le contrôle du juge de l'Union doit porter notamment sur le respect des règles de forme et sur la compétence des juridictions de l'Union pour vérifier le respect, par l'autorité compétente de l'Union, des garanties procédurales applicables (88). À mon sens, ces principes s'appliquent également ici.

92. La mise en œuvre des délais fixés à l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III, qui touche à la légalité de la requête aux fins de prise en charge et de la décision de transfert ultérieure basée sur cette requête, est fonction de questions de fait et de droit ayant trait à l'application du règlement, sur lesquelles les juridictions nationales devraient être en mesure d'exercer un contrôle juridictionnel conformément à l'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III.

93. J'insiste sur le fait qu'une décision de la Cour en ce sens ne préjugera jamais de l'issue du processus au niveau national. L'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III consacre le droit d'accès à un recours effectif. Cela ne signifie pas pour autant que toute contestation pourra aboutir sur le fond. Cependant, pour que le droit à un recours effectif au sens de l'article 27, paragraphe 1, puisse être utilement exercé, les juridictions

nationales doivent être en mesure de déterminer si une décision de transfert fondée sur un accord de prise en charge au sens de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III a été adoptée conformément aux procédures établies dans cette disposition et aux garanties essentielles énoncées dans ce règlement (89).

94. Pour que ce droit soit effectif lorsqu'un demandeur conteste une décision de transfert au motif que l'État requérant n'a pas respecté le délai fixé à l'article 21, paragraphe 1, pour présenter sa requête aux fins de prise en charge, la juridiction nationale a besoin d'examiner, entre autres, l'application du règlement Dublin III conformément à son libellé, à son économie et aux finalités de la législation. Comme je l'ai déjà relevé, les délais de l'article 21, paragraphe 1, se caractérisent par l'absence de tout élément de souplesse (90). Autoriser le demandeur de protection internationale à saisir la justice lorsqu'un délai n'a pas été respecté, c'est permettre au contrôle juridictionnel d'assurer que, lorsque les circonstances l'exigent, le demandeur dispose effectivement d'un recours effectif.

95. Le Royaume-Uni et la Commission observent à juste titre que l'article 21, paragraphe 1, n'est pas formulé de façon à conférer des droits individuels. Cela ne signifie cependant pas pour autant que, dans l'intention du législateur, il était exclu que les intéressés puissent invoquer le non-respect des délais prévus dans le règlement Dublin III. Les premiers délais contraignants ont été introduits dans le règlement Dublin II afin d'inciter les États membres à procéder aussi rapidement que possible à la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile et éviter de laisser les demandeurs de protection internationale « en orbite » sur une longue période de temps (91). L'intérêt du demandeur de protection internationale est donc que le système de Dublin fonctionne efficacement de façon à ce que la détermination de l'État membre responsable intervienne rapidement et que son dossier puisse passer à la phase d'examen au fond de la demande. Le fait d'éviter tout retard entre, premièrement, la détermination de l'État membre responsable et, deuxièmement, l'examen, aux fins de décision, de la demande de protection internationale présente également des avantages pour les États membres. La célérité et l'efficacité du processus réduit le risque de mouvements secondaires vers des États considérés comme plus rapides dans le traitement des demandes du système Dublin.

96. Suffirait-il que la requête aux fins de prise en charge soit présentée un jour après l'expiration du délai fixé à l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III pour que tout transfert ultérieur soit inopérant, ou convient-il d'interdire les transferts uniquement en cas de non-respect flagrant des délais, qui impliquent par exemple un retard d'un an ou plus ?

97. J'observe à cet égard que l'article 31, paragraphe 3, de la directive « procédures » fixe à six mois le délai dans lequel la demande doit être examinée au fond. Selon moi, le délai de présentation d'une requête aux fins de prise en charge ne peut en temps normal dépasser le délai prévu pour procéder à l'examen au fond de la demande (92). Par conséquent, un dépassement de six mois (soit plus du double du délai spécifié par le législateur) serait révélateur d'une atteinte aux finalités du règlement Dublin III. La

détermination de l'État membre responsable ne serait alors pas intervenue « rapidement » et le demandeur se retrouverait effectivement « en orbite », dans l'attente de la conclusion de cette phase préliminaire avant que sa demande soit examinée au fond. Dans un tel contexte, il appartiendrait manifestement à la juridiction nationale de juger chaque cas d'espèce à la lumière de l'ensemble des circonstances.

98. J'ajouterai que puisque les recours au titre de l'article 27, paragraphe 1, ont un effet suspensif, la situation de l'État membre requis n'est pas nécessairement compromise lorsque la décision de transfert est contestée. Les demandeurs qui obtiennent gain de cause à l'issue d'un tel recours n'en retirent pas nécessairement un quelconque « bénéfice ». Lorsqu'il est fait droit au recours, cela signifie simplement que l'on s'en tient à la situation par défaut prévue dans le règlement Dublin III et que l'État membre requérant reste responsable de l'examen de la demande de protection internationale.

99. Selon une troisième objection, soulevée à la fois par le Royaume-Uni et par la Commission, le droit de recours ou de révision au motif du non-respect des délais encouragerait le forum shopping.

100. Je ne suis pas convaincue par cet argument.

101. Rien n'indique que M. Mengesteab soit soupçonné d'une telle démarche. Par voie de conséquence, cette préoccupation n'a ici pas lieu d'être. Il convient également de garder à l'esprit que le règlement Dublin III contient des dispositions spécifiques destinées à contrer ce phénomène, s'agissant notamment des dispositions concernant les requêtes aux fins de reprise en charge des articles 23 à 25 (93). Le fait de contester une décision de transfert en vertu de l'article 21, paragraphe 1, au motif que le délai de trois mois a expiré concerne une problématique distincte du forum shopping.

102. Si le demandeur a présenté deux demandes dans deux États membres différents, cela relèverait effectivement de la définition du forum shopping. Dans un tel cas, les délais de l'article 23 s'appliqueraient et les autorités compétentes seraient tenues par le délai de trois mois. En cas de non-respect de ces délais, l'État membre responsable serait alors celui dans lequel la nouvelle demande est présentée. Cependant, cette conséquence découle du dispositif législatif lui-même, et non du droit de recours ou de révision (94).

103. La quatrième objection émane uniquement de la Commission. Celle-ci demande à la Cour de restreindre le droit de révision ou de recours au titre de l'article 27, paragraphe 1, en le rattachant aux seules dispositions qui ont trait aux droits fondamentaux du demandeur (95). Si j'ai bien compris, cet argument repose sur la prémisse selon laquelle le droit d'asile est garanti, dans la mesure où le principe de non-refoulement sera naturellement respecté. Ainsi, selon la Commission, le droit de recours ou de révision devrait être limité à la situation dans laquelle le droit à une vie de famille ou les droits de l'enfant seraient menacés ou en cas de défaillances systémiques dans la procédure d'asile de l'État vers lequel le demandeur doit être transféré (96).

104. Dans le cadre de cette procédure, la Cour n'a pas pour mission d'examiner le contenu de la proposition de la Commission de règlement Dublin IV. Il reste que, pour ma part, ce n'est pas ainsi que je comprends la notion de « droit à un recours effectif ». Ces termes doivent être interprétés au regard des articles 41 et 47 de la Charte (97), comme l'a fait la Cour dans ses arrêts Ghezelbash et Karim (98).

105. L'interprétation de la Commission aurait également pour effet de créer une distinction arbitraire dans l'application des critères du chapitre III, dans la mesure où les affaires concernant l'application des critères relatifs aux mineurs ou aux cas de lien familial (articles 8 à 11) relèveraient de l'article 27, paragraphe 1, tandis que ce ne serait pas le cas, en règle générale, des affaires concernant l'application erronée des articles 12 à 15 (visas et conditions d'entrée).

106. Il me paraît pour le moins douteux que cette thèse puisse être conforme aux exigences de la Charte.

107. Pour analyser la question du droit à un recours effectif au titre de l'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III, cette disposition doit être lue conjointement avec l'article 26, paragraphe 1. Aux termes de cet article, les États membres sont tenus de notifier au demandeur la décision de transfert adoptée à son encontre. L'article 27, paragraphe 1, sert à la fois de garantie du droit d'être entendu, qui relève des droits de la défense, et existe en tant que recours effectif contre les décisions de transfert erronées (99). En l'absence de l'obligation de notification prévue à l'article 26, paragraphe 1, l'article 27, paragraphe 1, ne pourrait pas remplir de telles fonctions. Il ressort du libellé même de l'article 27, paragraphe 1 – « sous la forme d'un recours [...] ou d'une révision, en fait et en droit » –, que l'application des délais relève de cette disposition. Cette interprétation est conforme aux droits de la défense et au principe de protection juridictionnelle effective, qui sont liés entre eux, comme l'a expliqué la Cour dans son arrêt Kadi II (100).

108. En l'absence, à l'article 27, paragraphe 1, d'exclusion expresse des délais spécifiés à l'article 21, paragraphe 1, j'estime qu'il serait contraire au libellé, aux finalités et à l'économie du règlement Dublin III, de restreindre comme le suggère la Commission le droit à un recours effectif et à l'accès à une protection juridictionnelle.

109. Il est clair que la crise des réfugiés de la fin 2015 et du début 2016 a créé une situation exceptionnelle qui a placé les États membres dans une situation difficile, en pesant lourdement sur les ressources disponibles (101). Je ne peux cependant accepter cet état de fait comme une justification pour amoindrir la protection juridictionnelle mise en place par les règles instaurées dans le règlement Dublin III.

110. J'en conclus donc que l'article 27, paragraphe 1, du règlement Dublin III, lu à la lumière du considérant 19 de ce même règlement, devrait être interprété en ce sens qu'un demandeur de protection internationale est en droit de former un recours ou une demande de révision à l'encontre d'une décision de transfert adoptée à la suite d'une requête aux

fins de prise en charge, lorsque l'État membre requérant n'a pas respecté le délai fixé à l'article 21, paragraphe 1, de ce règlement pour présenter cette requête.

#### *Deuxième question*

111. La juridiction de renvoi cherche à savoir si un demandeur d'asile peut contester une décision de transfert même si l'État membre requis reste disposé à le prendre en charge et à devenir responsable de l'examen de sa demande de protection internationale.

112. Dans le cas de M. Mengesteab, l'Italie n'a pas répondu à la requête aux fins de prise en charge de l'Allemagne. Elle est désignée comme État membre responsable en vertu de l'article 22, paragraphe 7, du règlement Dublin III, puisque les autorités italiennes n'ont pas agi dans le délai de deux mois visé à l'article 22, paragraphe 1, de ce règlement.

113. À mon sens, le droit du demandeur à un recours effectif, tel que consacré à l'article 27, paragraphe 1, ne dépend pas de la réaction (ou de l'absence de réaction) de l'État membre requis. Il ressort du libellé de l'article 27, paragraphe 1, que la voie de recours ouverte concerne la décision de transfert adoptée par l'État membre requérant. La finalité de ce texte est de permettre un contrôle juridictionnel visant à vérifier si cette décision est fondée en fait et en droit. Tels sont les éléments qui seront examinés, et non les actions de l'État membre requis, tenu de procéder à certaines vérifications dans les deux mois suivants la réception de la requête aux fins de prise en charge (article 22, paragraphe 1).

114. Ainsi, si un demandeur de protection internationale conteste une décision de transfert adoptée sans que les délais fixés à l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III aient été respectés, peu importe que l'État membre requis accepte ou non la requête aux fins de prise en charge. Il en va de même lorsque l'État membre requis devient l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale en application de l'article 22, paragraphe 7.

115. Compte tenu des réponses proposées aux deux premières questions, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

#### *Quatrième question*

116. Selon le deuxième alinéa de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III, en cas de résultat positif Eurodac dans le cas d'un ressortissant de pays tiers interpellé par les autorités d'un État membre dans le cadre du franchissement irrégulier de frontières au sens de l'article 14, paragraphe 1, du règlement Eurodac, une requête aux fins de prise en charge doit être envoyée dans un délai de deux mois à compter de la réception de ce résultat positif.

117. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si ce délai de deux mois commence à courir après l'expiration du délai de trois mois fixé au premier alinéa de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III, ce qui laisserait ainsi à l'État

membre requérant une durée totale de cinq mois pour présenter une requête aux fins de prise en charge, ou bien, à titre subsidiaire, si le deuxième alinéa de l'article 21, paragraphe 1, prévoit un délai plus court en cas de résultat positif Eurodac(102).

118. La Hongrie et la Commission font valoir que le délai de deux mois est autonome et ne commence pas à courir à l'issue du délai de trois mois visé à l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III. Le Royaume-Uni ne partage pas cette analyse. Selon lui, il est conforme au libellé de cette disposition d'interpréter le deuxième alinéa de l'article 21, paragraphe 1, en ce sens que le délai de deux mois se cumule avec le délai de trois mois.

119. Selon le libellé du premier alinéa de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III, le délai général à respecter pour la présentation d'une requête aux fins de prise en charge est de trois mois. Le terme « nonobstant » qui introduit le deuxième alinéa signifie que, en dépit de cette règle générale, une disposition particulière est prévue en cas de résultat positif Eurodac. À mon sens, un délai de deux mois se substitue, en tant que délai subsidiaire, au délai général de trois mois, plutôt que de se cumuler avec celui-ci, et ce, pour les raisons suivantes.

120. Premièrement, un résultat positif Eurodac obtenu par comparaison des empreintes digitales d'un demandeur relevées en application de l'article 14, paragraphe 1, du règlement Eurodac constituera un indice probant d'une entrée irrégulière par une frontière extérieure des États membres de l'Union européenne (103). Un tel indice participe de la preuve formelle permettant de déterminer si un État membre est effectivement responsable aux fins du règlement Dublin III (104). Un résultat positif Eurodac permet à ce processus de se dérouler plus rapidement que dans les cas où il n'existe aucune preuve de cette nature (105). Ainsi, moins de temps devrait être nécessaire à l'État membre pour décider de l'intérêt d'une requête aux fins de prise en charge.

121. Deuxièmement, cette analyse selon laquelle un résultat positif Eurodac facilite un déroulement rapide des procédures Dublin III trouve un écho dans les dispositions concernant les requêtes aux fins de reprise en charge (106). En pareille hypothèse, la requête aux fins de reprise en charge doit être présentée aussi rapidement que possible et, en tout état de cause, dans les deux mois suivants la réception d'un résultat positif Eurodac, conformément au premier alinéa de l'article 23, paragraphe 2, du règlement Dublin III. Lorsque la requête aux fins de reprise en charge est fondée sur des éléments autres qu'un résultat positif Eurodac, le délai est de trois mois à compter de la date à laquelle la demande de protection internationale a été introduite, en application du deuxième alinéa de l'article 23, paragraphe 2.

122. De même, dans les situations relevant de l'article 24 du règlement Dublin III (concernant les requêtes aux fins de reprise en charge de personnes séjournant sur le territoire d'un État membre sans document de séjour qui n'ont pas introduit de nouvelle demande de protection internationale), une distinction est établie entre les hypothèses de résultats positifs Eurodac et les situations dans lesquelles cet élément n'existe pas. Le premier alinéa de l'article 24, paragraphe 2, prévoit une période de deux mois en cas de

résultat positif Eurodac. Le deuxième alinéa de cette disposition prévoit un délai de trois mois en l'absence d'un tel élément. Aux termes de l'article 25, paragraphe 1, l'État membre requis doit répondre à une demande de reprise en charge aussi rapidement que possible et, en tout état de cause, dans un délai n'excédant pas un mois après la présentation de la requête. Cependant, l'État membre n'a que deux semaines pour répondre lorsque la requête aux fins de reprise en charge est fondée sur un résultat positif Eurodac.

123. Troisièmement, les délais spécifiés aux premier et deuxième alinéas de l'article 21, paragraphe 1, sont déclenchés par des événements différents. Pour le premier, c'est l'introduction de la demande de protection internationale qui est pertinente. Pour le deuxième, il s'agit de la réception de l'information d'un résultat positif du système central Eurodac. Pour aboutir à un délai de cinq mois, il serait donc nécessaire de considérer que le délai de deux mois mentionné au deuxième alinéa de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III ne commence à courir qu'à l'issue du délai de trois mois *indépendamment* du moment à partir duquel l'information d'un résultat positif est disponible. Une telle interprétation est cependant contraire au libellé exprès de ce texte.

124. Le Royaume-Uni s'est inquiété du fait que les États membres rencontrent parfois des difficultés dans l'application du règlement Eurodac. Il a ainsi évoqué les cas de personnes qui se blessent délibérément pour compliquer le relevé d'empreintes par les autorités compétentes. Dans certains cas, il peut s'avérer difficile d'obtenir les empreintes d'une personne car l'extrémité de ses doigts a été abîmée au fil du temps par le travail manuel.

125. Si je ne doute pas de la légitimité des inquiétudes du Royaume-Uni, je ne crois pas que l'on puisse résoudre de tels problèmes en interprétant le deuxième alinéa de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III comme il le préconise.

126. L'obligation de relever les empreintes digitales est prévue à l'article 9, paragraphe 1, du règlement Eurodac (107). En vertu de ce règlement, ces empreintes doivent être relevées sans tarder, dès que possible après l'introduction de la demande de protection internationale et au plus tard dans les 72 heures qui suivent (108). Le délai visé au deuxième alinéa de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III concerne uniquement les obligations des États membres relatives aux requêtes aux fins de prise en charge. Il n'y a aucune indication du délai dans lequel les empreintes d'un ressortissant de pays tiers doivent être collectées après l'introduction de sa demande de protection internationale. Pour qu'il y ait un résultat positif Eurodac, les empreintes digitales doivent, par définition, être déjà enregistrées dans le système central Eurodac (au motif, par exemple, qu'elles ont été relevées et transmises à l'occasion d'un franchissement irrégulier de la frontière d'un autre État membre, au sens de l'article 14, paragraphe 1, du règlement Eurodac). Cette étape du processus est antérieure à la requête aux fins de prise en charge. Il me semble donc, s'agissant des inquiétudes du Royaume-Uni quant au fait qu'un délai plus court de deux mois au sens du deuxième alinéa de cette disposition pourrait porter préjudice aux États membres, que cette analyse repose sur une lecture erronée de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III. Le délai de deux mois ne peut commencer à courir en l'absence de collecte d'empreintes au sens de l'article 9 du

règlement Eurodac en vue d'une comparaison avec les empreintes déjà enregistrées dans le système central Eurodac ou en l'absence d'empreintes digitales concordantes (quelle qu'en soit la raison) dans ledit système. Dans de tels cas de figure, le délai général de trois mois serait applicable.

127. Il est vrai que le texte de la disposition ne permet (peut-être) pas de déterminer clairement si le délai de deux mois spécifié à l'article 21, paragraphe 1 coïncide en partie avec le délai général de trois mois ou bien si ce délai commence à courir après l'expiration du délai général de trois mois.

128. Toutefois, l'un des principaux objectifs de la procédure de Dublin est la détermination rapide de l'État membre responsable de l'examen de la demande. Il serait incompatible avec cet objectif de considérer que le délai de deux mois commence à courir après l'expiration du délai de trois mois visé au premier alinéa de l'article 21, paragraphe 1 (ce qui porterait le délai à cinq mois) (109). Dès lors, en cas de résultat positif Eurodac, le délai de présentation d'une requête aux fins de prise en charge commence à courir lorsque l'information confirmant le recoupement des empreintes dans le système central Eurodac est reçue par l'État membre requérant. Un tel résultat positif Eurodac constitue un indice probant d'une entrée irrégulière par une frontière extérieure des États membres de l'Union. En conséquence, ce délai devrait être plus court que le délai général de trois mois.

129. J'en conclus donc que le délai de trois mois visé au premier alinéa de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III définit le délai général de présentation des requêtes aux fins de prise en charge. Le délai plus court de deux mois prévu au deuxième alinéa de l'article 21, paragraphe 1, s'applique lorsqu'une comparaison des empreintes digitales obtenues conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement Eurodac révèle un résultat positif au sens des articles 2, sous d), et 14, paragraphe 1, de ce règlement. Ce délai de deux mois ne se cumule pas avec le délai général de trois mois et ne saurait donc commencer à courir après l'expiration du délai visé au premier alinéa de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III. Lorsque les autorités compétentes reçoivent un résultat positif, le délai de deux mois commence dès lors à courir, ce qui a pour effet de réduire le délai général de trois mois de l'article 21, paragraphe 1, premier alinéa.

#### *Cinquième question*

130. Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi cherche à déterminer ce que recouvre, à l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III, la précision selon laquelle « [u]ne demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire présenté par le demandeur ou un procès-verbal dressé par les autorités est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné ». Il ressort de son exposé que le système allemand prévoit dans un premier temps la délivrance d'une attestation confirmant que le ressortissant de pays tiers concerné est un demandeur d'asile en réponse à la première demande d'asile informelle de celui-ci. Une fois que cette première demande est enregistrée, le ressortissant de pays tiers doit ensuite présenter une demande formelle de protection internationale au BAMF, l'autorité compétente désignée en

application de l'article 35, paragraphe 1, du règlement Dublin III. L'attestation délivrée par les autorités après la demande informelle correspond-elle à l'« introduction » d'une demande de protection internationale au sens du règlement Dublin III, ou bien cette demande est-elle considérée comme introduite seulement au moment où la demande formelle est enregistrée en tant que demande soumise aux autorités compétentes ?

131. L'Allemagne, le Royaume-Uni et la Commission soutiennent qu'une demande n'est introduite qu'à partir du moment où la demande formelle a été présentée et reçue par les autorités compétentes. M. Mengesteab et la Hongrie contestent cette analyse.

M. Mengesteab fait valoir que le fait de soumettre une demande d'asile informelle équivaut à l'introduction de la demande de protection internationale aux fins de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III et que cet événement déclenche le début du délai de trois mois prévu au premier alinéa de l'article 21, paragraphe 1. Selon la Hongrie, l'attestation délivrée à la suite d'une demande d'asile informelle correspond au « procès-verbal » adressé par les autorités au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III.

132. La juridiction de renvoi estime qu'une demande de protection internationale est réputée introduite lorsque les autorités nationales délivrent une attestation à un demandeur indiquant qu'il est en droit de séjourner dans l'État membre concerné jusqu'au terme de la procédure d'asile et de bénéficier d'une aide, sous la forme notamment d'un logement et de certaines prestations de sécurité sociale.

133. Je suis d'avis que la thèse de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Commission reflète une meilleure interprétation de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III.

134. Selon une jurisprudence constante, il convient, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (110).

135. La demande de protection internationale est définie à l'article 2, sous h), de la directive « conditions » comme une demande de protection présentée à un État membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de cette directive et pouvant faire l'objet d'une demande séparée (111). Ce libellé est suffisamment large pour couvrir une demande informelle de protection internationale adressée aux autorités d'un État membre (comme la police, les garde-frontières, les autorités de l'immigration ou le personnel d'un centre d'accueil), et une demande formelle introduite auprès des autorités compétentes désignées en application de l'article 35, paragraphe 1, du règlement Dublin III.

136. Le règlement Dublin III ne définit pas lui-même en quoi consiste l'« introduction » d'une demande de protection internationale. S'agissant des questions de procédure

afférentes à l'octroi de la protection internationale, la directive « procédures » est bien évidemment étroitement liée aux règles du règlement Dublin III (112).

137. L'article 6 de la directive « procédures » distingue deux phases dans le processus de demande de protection internationale : premièrement, lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale et deuxièmement, lorsque cette personne a la possibilité d'introduire cette demande (113). En ce qui concerne la première phase, l'article 6, paragraphe 1, indique que la demande doit être enregistrée dans les trois jours ouvrables suivant sa présentation (114). S'agissant de la seconde phase (qui ne relève pas des délais indiqués à l'article 6, paragraphe 1), l'article 6, paragraphe 2, précise qu'une personne ayant présenté une demande de protection internationale doit avoir la possibilité de l'introduire « dans les meilleurs délais » (115). L'article 6, paragraphe 4, de la directive « procédures » fait écho à l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III, en précisant qu'« une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire est présenté par le demandeur ou, si le droit national le prévoit, un rapport officiel est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné ». La directive « procédures », de même que le règlement Dublin III, ne définit pas ce qu'il convient d'entendre par l'« introduction » d'une demande de protection internationale et n'indique à cet égard aucune règle de procédure spécifique. Ces questions continuent donc à relever des réglementations nationales.

138. Le terme « introduite » figurant à l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III évoque une procédure formelle de présentation d'une demande de protection internationale (116). Cette demande résulte soit d'un formulaire complété soit d'un rapport officiel rédigé au nom du demandeur. Il n'existe pas de formulaire type pour les demandes de protection internationale annexé à la directive « procédures » ou à la directive « conditions ». Il appartient donc à chaque État membre de déterminer le contenu exact de ce formulaire et de ce rapport officiel. Il se peut qu'il appartienne normalement aux demandeurs de remplir eux-mêmes les formulaires, éventuellement avec l'assistance d'organisations non gouvernementales ou des autorités compétentes de l'État membre. Certains demandeurs peuvent cependant être incapables de remplir un formulaire, c'est pourquoi il est prévu qu'un tiers établisse un rapport ou un procès-verbal qui se substituera au formulaire de demande. Telle semble être également l'approche retenue à l'article 20, paragraphe 2, qui précise que « [d]ans le cas d'une demande non écrite, le délai entre la déclaration d'intention et l'établissement d'un procès-verbal doit être aussi court que possible ». Pour autant que je puisse en juger, l'attestation délivrée par les autorités responsables de l'accueil des demandeurs d'asile n'est ni un formulaire ni un procès-verbal aux fins de cette disposition. Le but de cette attestation est simplement de confirmer le statut du demandeur dans l'attente de l'examen de sa demande et d'assurer que les exigences imposées par la directive « accueil » soient respectées (117). Il ne s'agit pas de consigner les informations détaillées concernant le demandeur dont les autorités compétentes ont besoin pour traiter sa demande d'asile au fond.

139. L'article 20, paragraphe 2, exige en outre que le formulaire ou le procès-verbal soit parvenu aux autorités compétentes pour que la demande puisse être considérée comme

introduite. Dans le contexte du règlement Dublin III, les autorités compétentes sont nécessairement celles désignées à l'article 35, paragraphe 1, plutôt qu'une autorité nationale investie de fonctions générales dans le dispositif instauré par l'État membre en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale. En effet, l'introduction d'une demande de protection internationale est un acte qui déclenche certains événements dans le cadre du régime instauré par la procédure de Dublin. Elle marque le début : i) du processus de détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande (article 1<sup>er</sup>) ; ii) de l'obligation d'informer le demandeur des modalités de la procédure de Dublin (article 4, paragraphe 1) ; iii) de la faculté de l'État membre concerné de décider d'intervenir en tant qu'État membre responsable, par dérogation à la responsabilité désignée en application des critères du chapitre III (article 17, paragraphe 1) ; et iv) des délais applicables aux requêtes aux fins de prise en charge ou de reprise en charge (conformément, respectivement, au premier alinéa de l'article 21 et au second alinéa de l'article 23) (118).

140. Il s'ensuit que pour relever de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III, la demande de protection internationale doit être présentée via un formulaire ou un procès-verbal conformément aux règles procédurales nationales et être parvenue aux autorités compétentes désignées en application de l'article 35, paragraphe 1, du règlement Dublin III. Cette autorité est responsable, entre autres, de la réception de la demande. La directive « procédures » détermine s'il s'agit également de l'autorité qui assiste les demandeurs dans l'établissement de leur demande.

141. La juridiction de renvoi précise que, selon le régime en vigueur en Allemagne, le ressortissant d'un pays tiers qui présente *une sollicitation de protection internationale* (la première étape) à des autorités nationales, telles que les autorités responsables du contrôle aux frontières, les autorités de la police ou de l'immigration, doit être dirigé vers un centre d'accueil pour y être enregistré. Il appartient à ce centre d'accueil de notifier ensuite au BAMF (l'autorité compétente désignée en application de l'article 35, paragraphe 1, du règlement Dublin III) la demande de protection internationale. L'intéressé reçoit une attestation. Ces différentes démarches sont effectuées avant l'introduction *de la demande de protection internationale* (la deuxième étape) auprès du BAMF.

142. Il semble donc que le document pertinent pour la demande informelle de protection internationale (la première étape) n'est pas introduit auprès du BAMF. Rien n'indique non plus que la demande informelle soit présentée sur un formulaire conformément à l'article 20, paragraphe 2 (119). La demande informelle ne constitue pas un procès-verbal aux fins de cette disposition puisqu'elle n'est pas établie par les autorités nationales. Elle émane au contraire du demandeur lui-même.

143. Selon moi, l'attestation délivrée en réponse à la demande informelle n'est pas non plus un procès-verbal au sens de l'article 20, paragraphe 2 du règlement Dublin III. En effet, cette attestation n'est pas une demande de protection internationale présentée par un ressortissant de pays tiers au sens de l'article 2, sous h), de la directive « conditions ». Il s'agit plutôt d'une réponse officielle à la demande informelle du demandeur. Elle

consigne le statut provisoire de l'intéressé dans l'attente de l'examen de sa demande de protection internationale et confirme son droit à bénéficier d'une aide selon des modalités conformes à la directive « accueil » (120). Il s'agit vraisemblablement, en réalité, du document prévu par le droit national délivré conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive « accueil » certifiant le statut du demandeur et confirmant qu'il est autorisé à séjourner dans l'État membre concerné dans l'attente de l'examen de sa demande de protection internationale.

144. L'interprétation différente de l'article 20, paragraphe 2, retenue par la juridiction de renvoi s'explique par les particularités procédurales du régime allemand. Cependant, celles-ci pourraient ne pas être observées dans d'autres États de l'Union européenne. La demande informelle de protection internationale ne donne pas nécessairement lieu à la délivrance d'une attestation formelle en réponse. Il s'ensuit à mon sens que la date de délivrance de cette attestation ne saurait constituer la date d'introduction de la demande.

145. La Hongrie soutient que, si la demande de protection internationale était réputée introduite au moment où elle parvient aux autorités compétentes, cela laisserait trop de latitude aux États membres. En particulier, cela leur permettrait de contrôler la durée qui s'est écoulée entre le moment où le ressortissant d'un pays tiers présente une première demande de protection internationale et le moment auquel il introduit finalement sa demande, afin d'assurer que les demandes soient introduites uniquement à un moment où l'administration nationale peut garantir le respect des délais de présentation d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge. Cela comporterait le risque d'un traitement arbitraire des différents dossiers qui compromettrait l'application des procédures de Dublin, s'agissant en particulier de l'obligation de déterminer rapidement l'État membre responsable. La juridiction de renvoi exprime des préoccupations similaires.

146. Il est vrai que le règlement Dublin III ne contient aucune règle quant au délai qui sépare la demande informelle et l'introduction d'une demande formelle de protection internationale. Rien n'oblige un État membre à agir dans un certain délai, à l'exception de l'article 6, paragraphe 2, de la directive « procédures », qui impose aux États membres de veiller à ce qu'une personne ayant présenté une demande de protection internationale ait la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais. Par conséquent, l'État membre a bien la possibilité de « gérer » le rythme d'introduction des demandes d'asile.

147. Les inconvénients éventuels qui résultent de cette souplesse pour les intéressés doivent être évalués à l'aune des difficultés qu'impliquerait pour la procédure de Dublin le fait de ne pas tenir compte des articles 20, paragraphe 2 et 35, paragraphe 1 et de considérer les demandes informelles présentées à des autorités nationales autres que celles désignées en application desdites dispositions comme équivalant à l'introduction d'une demande. À mon sens, une telle interprétation risquerait sans doute plus de perturber la procédure de Dublin et d'introduire un élément d'incertitude quant à la date effective d'introduction des demandes. De plus, le calcul des délais deviendrait de ce fait impossible.

148. Je suis donc d'avis qu'il convient de préférer l'interprétation de l'article 20, paragraphe 2, permettant de donner tout son sens au libellé de cette disposition lue conjointement avec l'article 35, paragraphe 1.

149. Il me semble que le législateur a laissé le soin aux règles procédurales nationales d'établir à quel moment le formulaire ou le procès-verbal, au sens de l'article 20, paragraphe 2, est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné. Lorsque les États membres appliquent l'article 6, paragraphe 3, de la directive « procédures », la marge de confusion est réduite en ce qui concerne cet aspect de la procédure, puisque la demande doit être présentée en personne (comme c'est le cas en Allemagne) ou introduite en un lieu désigné (121). C'est à ce moment-là que le procès-verbal est « parvenu » aux autorités compétentes au sens de l'article 20, paragraphe 2.

150. Il s'ensuit que les demandes informelles de protection internationale et les attestations délivrées par les autorités nationales le 14 septembre 2015 et le 8 octobre 2015 ne constituaient pas l'introduction d'une demande de protection internationale au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III, et ces attestations ne constituaient pas non plus un procès-verbal au sens de cette disposition. Par conséquent, le délai dans lequel les autorités compétentes étaient tenues de présenter la requête aux fins de prise en charge n'a commencé à courir à aucune de ces dates. Celui-ci a commencé à courir le 22 juillet 2016, lorsque M. Mengesteab a introduit sa demande formelle de protection internationale auprès du BAMF. La requête aux fins de prise en charge présentée le 19 août 2016 a donc respecté le délai énoncé au deuxième alinéa de l'article 21, paragraphe 1.

151. J'en conclus donc qu'une demande de protection internationale est réputée introduite au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III lorsqu'un formulaire ou un procès-verbal parvient aux autorités compétentes désignées en vue de répondre aux obligations de l'État membre au titre de l'article 35, paragraphe 1, de ce règlement. À cet égard : i) un certificat d'enregistrement d'un demandeur d'asile ne constitue pas un formulaire ou procès-verbal ; ii) l'autorité compétente ainsi désignée est l'autorité responsable aux fins de la réception des demandes de protection internationale introduites dans l'État membre concerné ; et iii) la demande est réputée parvenue à l'autorité compétente conformément aux règles nationales de transposition de la directive « procédures ».

#### Sixième et septième questions

152. À la lumière de ma proposition de réponse à la cinquième question et bien qu'il s'agisse en définitive d'un point qu'il appartient à la juridiction de renvoi de trancher, il me semble que, dans la situation de M. Mengesteab, la requête aux fins de prise en charge n'était pas inopérante et que la responsabilité de l'examen de sa demande de protection internationale ne reviendra donc pas nécessairement à l'Allemagne en application du troisième alinéa de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III. Compte tenu de ces éléments, la juridiction de renvoi cherche à déterminer si le délai de 10 mois qui s'est écoulé entre le 8 octobre 2015 (date de délivrance de la seconde attestation) et le 19 août

2016 (date de la requête aux fins de prise en charge) signifie que l'Allemagne est tenue d'examiner la demande de M. Mengesteab conformément à l'article 17, paragraphe 1, du règlement Dublin III (sixième question). Si tel est effectivement le cas, la juridiction de renvoi cherche à savoir à partir de quel laps de temps écoulé entre la délivrance d'une attestation et la requête aux fins de prise en charge ladite requête peut être considérée comme ayant été présentée de manière excessivement tardive (septième question).

153. La réponse à cette question est tout simplement que les États membres ne peuvent être tenus d'exercer la faculté discrétionnaire que leur confère l'article 17, paragraphe 1, du règlement Dublin III pour examiner une demande de protection internationale pour raisons humanitaires. Dans ces conditions, il n'est pas strictement nécessaire d'examiner la septième question (122).

154. L'interprétation de l'article 17, paragraphe 1, est clairement une question de droit de l'Union (123). Il ressort de son libellé que cette disposition constitue une exception à la règle générale de l'article 3, paragraphe 1, selon laquelle l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale doit être déterminé en fonction des critères du chapitre III. Les termes « chaque État membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale » indiquent que l'application de l'article 17, paragraphe 1, relève de l'appréciation discrétionnaire de l'État membre. Il n'existe, dans le règlement Dublin III, aucun mécanisme qui obligerait un État membre à invoquer cette disposition. Ainsi, la prémisse qui sous-tend la question de la juridiction de renvoi selon laquelle un retard entre la délivrance de l'attestation et la requête aux fins de prise en charge pourrait contraindre l'État membre à appliquer l'article 17, paragraphe 1, est erronée (124). De même, le règlement Dublin III ne contient aucun fondement juridique permettant de considérer qu'une certaine durée est excessive.

155. À mon sens, si la présentation de la requête aux fins de prise en charge intervient de façon tardive par rapport à la délivrance d'un certificat qui enregistre que l'intéressé demande la protection internationale, cela ne saurait justifier d'imposer à l'État membre requérant qu'il exerce la faculté discrétionnaire que lui confère l'article 17, paragraphe 1, du règlement Dublin III. Eu égard à cette réponse, il n'y a pas lieu de répondre à la septième question.

#### Huitième question

156. Par sa huitième question, la juridiction de renvoi souhaite des éclaircissements sur la question des informations que doit comporter la requête aux fins de prise en charge pour pouvoir être « opérante ». Elle souhaite en particulier savoir s'il suffit de fournir des précisions sur la date d'entrée sur le territoire de l'État membre requérant et la date à laquelle le demandeur a introduit sa demande de protection internationale, ou s'il est également nécessaire d'inclure la date de la demande informelle de protection et la date de délivrance de l'attestation.

157. L'annexe I du règlement d'exécution Dublin contient un formulaire type pour la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection

internationale qui doit être complété lors de la présentation d'une requête aux fins de prise en charge. Ce formulaire ne mentionne pas les éléments relatifs à une première demande d'asile informelle ou à la date de l'attestation. De plus, l'article 21 ne comporte aucune prescription de cette nature.

158. Les huit questions posées par la juridiction de renvoi sont liées. Dans ces conditions et compte tenu de mon analyse, notamment en réponse aux cinq premières questions, il n'est à mon sens pas nécessaire que la requête aux fins de prise en charge indique les éléments relatifs à la demande informelle de protection internationale et la date de l'attestation.

159. J'en conclus donc que, si une requête aux fins de prise en charge au sens de l'article 21, paragraphe 1, du règlement Dublin III est présentée sur le fondement d'un formulaire tel que celui figurant à l'annexe I du règlement d'application de Dublin, il n'est pas nécessaire que les États membres y fassent figurer la date de la première demande informelle de protection internationale ou la date de délivrance du certificat d'enregistrement en tant que demandeur de protection internationale.

## Conclusion

160. À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour d'apporter les réponses suivantes aux questions qui lui ont été soumises par le Verwaltungsgericht Minden (tribunal administratif, Minden, Allemagne) :

- 1) L'article 27, paragraphe 1, 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, lu à la lumière du considérant 19 de ce même règlement, doit être interprété en ce sens qu'un demandeur de protection internationale est en droit de former un recours ou une demande de révision à l'encontre d'une décision de transfert adoptée à la suite d'une requête aux fins de prise en charge lorsque l'État membre requérant n'a pas respecté le délai fixé à l'article 21, paragraphe 1, de ce règlement pour présenter cette requête.
- 2) Dans ces conditions, la question de savoir si l'État membre requis donne suite à la requête aux fins de prise en charge est sans pertinence. Il en va de même lorsque l'État membre requis devient l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale en vertu de l'article 22, paragraphe 7, du règlement n° 604/2013.
- 3) Il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.
- 4) Le délai de trois mois visé à l'article 21, paragraphe 1, premier alinéa du règlement n° 604/2013 définit le délai général de présentation des requêtes aux fins de prise en charge. Le délai plus court de deux mois prévu à l'article 21, paragraphe 1, deuxième alinéa s'applique lorsqu'une comparaison des empreintes digitales obtenues conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement Eurodac révèle un résultat positif

au sens des articles 2, sous d), et 14, paragraphe 1, de ce règlement. Ce délai de deux mois ne se cumule pas avec le délai général de trois mois de sorte qu'il ne saurait commencer à courir après l'expiration du délai visé à l'article 21, paragraphe 1, du règlement n° 604/2013.

5) Une demande de protection internationale est réputée introduite au sens de l'article 20, paragraphe 2, du règlement n° 604/2013 lorsqu'un formulaire ou un procès-verbal parvient aux autorités compétentes désignées en vue de répondre aux obligations de l'État membre au titre de l'article 35, paragraphe 1, de ce règlement. À cet égard : i) un certificat d'enregistrement d'un demandeur d'asile ne constitue pas un formulaire ou procès-verbal ; ii) l'autorité compétente ainsi désignée est l'autorité responsable aux fins de la réception des demandes de protection internationale introduites dans l'État membre concerné ; et iii) la demande est réputée parvenue à l'autorité compétente conformément aux règles nationales de transposition de la directive 2013/32/UE 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.

6) Un retard entre la délivrance du certificat d'enregistrement d'une personne en tant que demandeur de protection internationale et la présentation d'une requête aux fins de prise en charge ne saurait avoir pour conséquence d'imposer à l'État membre requérant d'exercer la faculté discrétionnaire que lui confère l'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 604/2013.

7) Il n'y a pas lieu de répondre à la septième question.

8) Si la requête aux fins de prise en charge au sens de l'article 21, paragraphe 1, du règlement n° 604/2013 doit être présentée sur un formulaire conforme aux prescriptions de l'annexe I au règlement d'exécution (UE) n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, il n'est pas nécessaire que l'État membre requérant indique dans ce formulaire la date de la première demande informelle de protection internationale ou la date de délivrance du certificat d'enregistrement en tant que demandeur de protection internationale.

---

1 Langue originale : l'anglais.

---

2 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 2013, L 180, p. 31 ; ci-après le « règlement Dublin III »).

---

3 Voir en particulier le 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 [...] 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 2013, L 180, p. 1 ; ci-après le « règlement Eurodac ») et le règlement (CE) n° 1560/2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (JO 2003, L 222, p.3), tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) n° 118/2014 de la Commission du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003 (JO 2014, L 39, p. 1 ; ci-après le « règlement d'application de Dublin »).

---

4 JO 2010, C 83, p. 389, ci-après la « Charte ».

---

5 Signée à Genève le 28 juillet 1951 et entrée en vigueur le 22 avril 1954 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)], telle que complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés conclu à New York le 31 janvier 1967, qui est entré en vigueur le 4 octobre 1967.

---

6 Les droits correspondants à ceux de l'article 47 de la Charte figurent aux articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH »).

---

7 Convention d'application de l'accord de Schengen, du 14 juin 1985, entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO 2000, L 239, p. 19, ci-après la « CAAS »). Les règles permettant de déterminer la responsabilité du traitement des demandes d'asile ressortaient des articles 28 à 38. Elles ont été remplacées par le système de Dublin.

---

8 JO 1997, C 254, p. 1.

---

9 Règlement du 18 février 2003 (JO 2003, L 50, p. 1 ; ci-après le « règlement Dublin II » - ce règlement a quant à lui été remplacé par le règlement Dublin III). Les critères appliqués pour déterminer l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale figurent désormais au chapitre III du règlement Dublin III (ci-après les « critères du chapitre III »).

---

10 Considérant 5.

---

11 Directive 2013/32/UE 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 (JO 2013, L 180, ci-après la « directive "procédures" »).

---

12 Considérant 12.

---

13 Considérant 19.

---

14 Considérant 32.

---

15 Considérant 39.

---

16 Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9 ; ci-après la « directive "conditions" »).

---

17 Arrêt du 21 décembre 2011 (C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865).

---

18 Les informations communiquées aux demandeurs doivent faire état de la possibilité de contester une décision de transfert [article 4, paragraphe 1, sous d)].

---

19 L'entretien individuel peut ne pas avoir lieu lorsque le demandeur a pris la fuite ou a déjà fourni les informations pertinentes pour déterminer l'État membre responsable (article 5, paragraphe 2).

---

20 L'État membre requis dispose d'un mois à compter de la date de réception de la requête pour prendre une décision. Lorsque la requête est fondée sur des données obtenues par le système Eurodac, ce délai est réduit à deux semaines (article 25, paragraphe 1). L'absence de réponse à l'expiration du délai mentionné à l'article 25, paragraphe 1, équivaut à l'acceptation de la requête aux fins de reprise en charge (article 25, paragraphe 2).

---

21 Article 1<sup>er</sup>.

---

22 Article 2, sous d). Le système consiste en une base de données dactyloscopiques centrale et informatisée (ci-après le « système central ») (article 3, paragraphe 1).

---

23 Les données figurent à l'article 11 du règlement Eurodac. Il s'agit notamment du sexe du demandeur, du numéro de référence attribué par l'État membre d'origine, de la date à laquelle les empreintes ont été relevées, de la date à laquelle les données ont été transmises au système central et du code d'identification de l'opérateur.

---

24 Article 15.

---

25 Considérant 3.

---

26 Article 1<sup>er</sup>.

---

27 Article 1<sup>er</sup>.

---

28 Article 1<sup>er</sup>.

---

29 Article 3, paragraphe 1.

---

30 Article 4, paragraphes 1 et 2. L'« autorité responsable de la détermination » est définie à l'article 2, sous f), comme « tout organe quasi-juridictionnel ou administratif d'un État membre, responsable de l'examen des demandes de protection internationale et compétent pour se prononcer en première instance sur ces demandes ».

---

31 Si les demandeurs n'introduisent pas leur demande, les États membres peuvent appliquer l'article 28 qui prévoit l'application de la procédure en cas de retrait implicite de la demande ou de renonciation implicite à celle-ci.

---

32 Article 9, paragraphe 1.

---

33 Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (JO 2013, L 180, p. 96) (ci-après la « directive "accueil" »).

---

34 Voir l'article 1<sup>er</sup> et l'annexe I du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO 2001, L 81, p. 1).

---

35 Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1). Ce règlement a depuis été abrogé et remplacé par le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (JO 2016, L 77, p. 1), également dénommé code frontières Schengen. À l'époque des faits, lorsque M. Mengesteab a franchi les frontières extérieures de l'Union pour entrer en Italie (à savoir le 4 septembre 2015), c'est la version antérieure du code frontières Schengen qui était en vigueur, telle que modifiée par le règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 (JO 2013, L 295, p. 1). Les présentes conclusions se réfèrent à cette version du code frontières Schengen.

---

36 Affaire C-490/16, pendante.

---

37 Affaire C-646/16, pendante.

---

38 Parlement européen, résolution du 29 avril 2015 sur les récentes tragédies dans la Méditerranée et les politiques de migration et d'asile de l'Union européenne, 2015/2660(RSP), paragraphe 1.

---

39 Les opérations en question relèvent du règlement (UE) n° 656/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (JO 2014, L 189, p. 93 ; ci-après le « règlement Frontex »).

---

40 De Vattel, E., *The Law of Nations*, 1834, p. 170, cité par Moreno-Lax, V., « Seeking Asylum in the Mediterranean : Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea », *International Journal of Refugee Law*, 2011, 23(2), p. 174 à 220, p. 194.

---

41 La convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), telle que modifiée, s'applique à tous les navires, qu'il s'agisse de navires d'État ou de navires commerciaux ; voir également la règle 33(1), chapitre V, annexe à la convention SOLAS, et points 2.1.10, 1.3.2, de l'annexe à la convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR), 1405 UNTS 109.

---

42 Ce terme n'est pas défini dans les conventions SOLAS ou SAR mais dans les lignes directrices pour le traitement des personnes secourues en mer de l'Organisation maritime internationale (OMI), résolution MSC.167(78), adoptée le 20 mai 2004. Le législateur a retenu une définition dont les termes sont pratiquement identiques à l'article 2, point 12), du règlement Frontex. Un lieu sûr peut être sur terre ou à bord d'une unité de sauvetage, ou de tout autre bateau ou installation en mer susceptible de constituer un espace de sécurité jusqu'à ce que les survivants soient débarqués à leur prochaine destination.

---

43 Voir Moreno-Lax, V., précité note 40, p. 175.

---

44 Voir Moreno-Lax, V., précité note 40, p. 196. Sur la question des accords avec les pays tiers, voir Butler, G., et Ratcovich, M., « Operation Sophia in Uncharted Waters : European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea », *Nordic Journal of International Law*, 2016, 85(3), p. 235 à 259, p. 249.

---

45 Voir document de travail de la Commission, étude sur les instruments de droit international pertinents en matière d'immigration clandestine par voie maritime, SEC (2007) 691.

---

46 OMI, « Principes relatifs aux procédures administratives pour le débarquement des personnes secourues en mer », 2009, FAL.3/Circ.194.

---

47 Voir la partie II de l'annexe à la décision 2010/252/EU du Conseil du 26 avril 2010 visant à compléter le code frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux

frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (JO 2010, L 111, p. 20). Il était proposé de procéder à des opérations conjointes sous les auspices de Frontex, le débarquement devant être effectué dans le pays tiers d'où était partie l'embarcation transportant les personnes et, dans l'impossible, en priorité dans l'État membre d'accueil (voir point 2.1).

---

48 Arrêt du 5 septembre 2012, Parlement/Conseil (C-355/10, EU:C:2012:516). La Cour a jugé que le Conseil n'était pas compétent pour adopter seul les mesures en cause.

---

49 Article 10, paragraphe 1, sous c), du règlement Frontex.

---

50 Parlement européen, « Les migrants en Méditerranée : la protection des droits de l'homme », p. 43.

---

51 Voir Klein, N., « A Maritime Security Framework for the Legal Dimensions of Irregular Migration by Sea », dans Moreno-Lax, V., et Papastravidis, E., « *Boat Refugees* » and *Migrants at Sea : A Comprehensive Approach* (Brill/Nijhoff, Leiden/Boston : 2017), p. 35 à 59, p. 49.

---

52 Pour une description détaillée des États qui appliquent le règlement Dublin III, voir le point 23 et la note de bas de page 32 de mes conclusions dans les affaires A.S., C-490/16, et Jafari, C-646/16, EU:C:2017:443.

---

53 Voir en particulier les considérants 32 et 39 du règlement Dublin III.

---

54 Arrêt du 3 septembre 2008, Kadi and Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P and C-415/05 P, EU:C:2008:461, point 283 et jurisprudence citée).

---

55 Arrêt du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, points 99 et 100) (ci-après « Kadi II ») ; voir mes conclusions dans l'affaire Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, points 82 et 83).

---

56 Voir les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux sur l'article 47 (JO 2007, C 303, p. 17).

---

57 Voir les points 130 et suiv. des présentes conclusions concernant la cinquième question.

---

58 Voir le considérant 5 du règlement Dublin III.

---

59 Voir l'exposé des motifs de la proposition de la Commission final du 26 juillet 2001 de règlement du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, COM(2001) 447 (JO 2001, C 304 E, p. 192).

---

60 Voir le point 6 des présentes conclusions.

---

61 La CAAS et la convention de Dublin sont antérieures à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO 2000, C 364, p. 1) proclamée solennellement par la Commission, le Parlement européen et le Conseil, approuvée par les États membres au Conseil européen de Nice. Le règlement Dublin II a été adopté avant que la Charte n'ait acquis le statut de traité en 2009.

---

62 Voir l'exposé des motifs de la proposition de la Commission [COM(2008) 820 final, p. 11], et considérant 19 du règlement Dublin III.

---

63 Arrêt du 16 février 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, point 59).

---

64 Arrêt du 16 février 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, point 57).

---

65 Voir l'exposé des motifs de la proposition de la Commission du « règlement Dublin IV » [COM(2016) 270 final].

---

66 À mon sens, la notion de « forum shopping » fait référence à un abus des procédures d'asile consistant pour une même personne à multiplier les demandes d'asile dans plusieurs États membres dans le seul but de prolonger son séjour dans les États membres, voir COM(2008) 820 final du 3 décembre 2008, p. 4. Cette expression est également utilisée dans un sens plus large pour désigner les ressortissants de pays tiers qui souhaitent introduire leur demande de protection internationale dans un État membre en particulier. Dans les présentes conclusions, j'utiliserai cette notion uniquement dans son premier sens, dans la mesure notamment où l'objectif principal des règles du système de Dublin est d'empêcher cette multiplication des demandes. L'usage de l'expression « forum shopping » a été critiqué, au motif qu'elle serait à la fois trompeuse et inappropriée, voir *The reform of the Dublin III Regulation* (étude pour la commission LIBE demandée par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen), p. 21.

---

67 La Commission propose, dans le projet de règlement Dublin IV, de réduire encore ce délai à un mois.

---

68 Ces procédures figurant désormais à l'article 34 de la directive « procédures ».

---

69 Voir le point 3.3 de l'exposé des motifs du document COM(2001) 447 final, p. 4.

---

70 Le troisième alinéa de l'article 21, paragraphe 1. Voir également les points 18 et 19 des présentes conclusions concernant les requêtes aux fins de reprise en charge. S'agissant de l'interprétation des articles 23 et 24 du règlement Dublin III et de l'application des délais, voir l'affaire Hasan (C-360/16, pendante).

---

71 Voir les points 96 et 97 des présentes conclusions.

---

72 La question de l'interprétation de l'article 29 est examinée dans l'affaire Shiri (C-201/16, actuellement pendante).

---

73 Arrêt du 10 décembre 2013 (C-394/12, EU:C:2013:813).

---

74 L'article 10, paragraphe 1, du règlement Dublin II correspondait à l'article 13, paragraphe 1, du règlement Dublin III.

---

75 À l'époque, le renvoi de demandeurs d'asile vers la Grèce avait été suspendu. Cela aurait donc permis à M<sup>me</sup> Abdullahi d'obtenir que sa demande soit examinée en Autriche.

---

76 La Commission a modifié le texte des dispositions concernant le droit de recours ou de révision du demandeur contre une décision de transfert dans sa proposition COM(2008) 820 final ; voir en particulier les versions proposées du considérant 17 et de l'article 26 intitulé « Voies de recours ». Ce texte a été ensuite amendé au cours de la procédure de codécision. Le texte concernant les voies de recours, qui figure désormais aux considérants 9 et 19 et à l'article 27, paragraphe 1, a été introduit par le législateur. Le Conseil a adopté sa position en première lecture sur la base d'un compromis avec le Parlement européen qui prévoyait notamment un renforcement des garanties juridiques et des droits des demandeurs de protection internationale ; voir le dossier interinstitutionnel 2008/243/COD.

---

77 Voir, en particulier, les articles 4, paragraphe 1, sous d), 5 et 26 du règlement Dublin III.

---

78 Considérants 9 et 19 du règlement Dublin III.

---

79 Arrêt du 7 juin 2016 (C-63/15, EU:C:2016:409).

---

80 Arrêt du 7 juin 2016 (C-155/15, EU:C:2016:410).

---

81 Points 38 et 39.

---

82 Point 23.

---

83 Arrêt du 7 juin 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, points 44 à 46 et 51 à 53) ; voir également point 62 des présentes conclusions.

---

84 Voir, par exemple, COM(2001) 447 final, p. 3.

---

85 Voir, par exemple, point 74 des présentes conclusions et considérant 19 du règlement Dublin III.

---

86 Voir point 73 des présentes conclusions.

---

87 Arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 326 et 338).

---

88 Arrêt du 18 juillet 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, points 117 et 118).

---

89 Voir, par analogie, arrêt du 28 juillet 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, point 61). S'agissant de l'ensemble des garanties procédurales, voir en particulier articles 4, 5 et 26 du règlement Dublin III.

---

90 Voir point 72 des présentes conclusions.

---

91 Voir les commentaires du Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés sur la proposition de règlement Dublin IV [COM(2016) 270, p. 21] ; l'exposé des motifs de la proposition de la Commission de règlement Dublin II [COM(2001) 447 final] ; et la proposition de la Commission de règlement Dublin III [COM(2008) 820 final].

---

92 Parmi les informations communiquées aux demandeurs de protection internationale conformément à l'article 4 et énoncées à l'annexe X du règlement d'application de Dublin figure l'indication suivante : « [s]i nous décidons qu'un autre pays est responsable de votre demande, nous nous efforcerons de vous envoyer dans ce pays dès que possible pour que votre demande puisse être examinée dans cet autre pays. La durée totale de la procédure de Dublin, jusqu'au transfert dans ce pays, *peut, dans des circonstances normales, prendre jusqu'à onze mois* ». La mise en italique n'est pas de moi mais figure dans le texte de l'annexe X du règlement d'application de Dublin. Il s'agit pratiquement du double de la période de six mois autorisée pour l'examen au fond de la demande, ce qui suggère selon moi que cette phase de détermination de l'État membre responsable peut parfois prendre beaucoup trop de temps. L'appréciation au fond de la demande peut être délicate et complexe et impliquer plusieurs étapes, puisque certains systèmes nationaux déterminent d'abord s'il y a lieu d'octroyer le statut de réfugié et, dans la négative, examinent ensuite l'éventualité d'octroyer la protection subsidiaire : voir, par exemple, arrêt du 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, points 55 et suiv.). Il me semble difficilement concevable que la phase préliminaire (détermination de l'État membre responsable) puisse nécessiter plus de temps que l'appréciation au fond.

---

93 Voir en outre les articles 3, paragraphe 1, et 20, paragraphes 4 et 5, du règlement Dublin III.

---

94 La Commission suggère dans sa proposition de règlement Dublin IV que la responsabilité ne devrait pas revenir à l'État membre requérant s'agissant des requêtes aux fins de reprise en charge. Cependant, elle ne fait pas de suggestion comparable pour les demandes de prise en charge (situation de M. Mengesteab). Voir la page 16 de l'exposé des motifs du document COM(2016) 270 final.

---

95 Il est également important de relever que le droit de recours ou de révision limité que la Commission propose signifierait que le droit à un recours effectif ne pourrait que rarement être exercé avec succès. Premièrement, la Grèce est le seul État membre vers lequel les demandeurs d’asile ne sont pas renvoyés. Avant qu’il soit décidé, en 2011, de ne pas transférer les demandeurs vers la Grèce, la Cour européenne des droits de l’homme a eu plusieurs fois l’occasion de condamner les conditions d’accueil en Grèce et les organisations non gouvernementales ont réuni de nombreux éléments en ce sens. Pour un particulier, il serait pour le moins difficile d’apporter ces preuves, sans un tel soutien, dans une affaire similaire concernant d’autres États membres. Deuxièmement, les critères de la famille au chapitre III sont rarement invoqués par les demandeurs individuels et les États membres se sont montrés réticents à accepter de telles demandes [voir page 10 de l’exposé des motifs concernant la proposition COM(2016) 270 final].

---

96 Voir l’exposé des motifs concernant la proposition COM(2016) 270 final. Pour l’essentiel, la Commission propose la solution qu’elle a vainement défendue devant la Cour dans les affaires Ghezelbash et Karim.

---

97 Si l’article 41 de la Charte est exprimé du point de vue des institutions de l’Union, la jurisprudence de la Cour indique que les États membres doivent respecter les principes de bonne administration lorsqu’ils agissent dans le cadre du droit de l’Union ; voir arrêt du 22 novembre 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, point 82) ; et arrêt du 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, points 49 et 50). S’agissant du droit d’être entendu et du droit à un recours effectif, voir points 62 et 63 des présentes conclusions.

---

98 Arrêts du 7 juin 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), et Karim (C-155/15, EU:C:2016:410).

---

99 Voir également l’article 4, paragraphe 1, sous d), du règlement Dublin III qui impose aux États membres d’informer les demandeurs de la possibilité de contester une décision de transfert. Voir également l’affaire Hassan (C-647/16, actuellement pendante).

---

100 Arrêt du 18 juillet 2013 (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, points 115 à 117).

---

101 Lors de l'audience, l'Allemagne a indiqué que, sur la période de 2007 à 2011, le nombre moyen annuel de demandeurs de protection internationale était de 39 000. En 2012, ce chiffre a doublé pour atteindre 78 000 ; en 2013, ce chiffre a atteint 127 000, 202 000 en 2014, 477 000 en 2015 et 746 000 en 2016. Aucun chiffre n'a été communiqué pour le premier trimestre de 2017.

---

102 Il est tout à fait possible d'interpréter la quatrième question de la juridiction nationale (voir le point 42 des présentes conclusions) en ce sens qu'elle vise à déterminer si la période de deux mois peut être utilisée comme une forme d'extension flexible de la période normale de trois mois, lorsque l'État membre n'a pas envoyé suffisamment rapidement de demande de consultation de la base de données Eurodac. Cependant, lors de l'audience, cette question a été traitée, notamment par le Royaume-Uni et la Commission, en ce sens qu'elle viserait à savoir si la période pertinente était de [3 + 2] mois et non pas seulement de deux mois, en cas de demande de consultation de la base de données Eurodac. Ni le représentant de M. Mengesteab ni le représentant de l'Allemagne n'ont contesté cette approche. C'est donc également l'approche que je retiendrai pour aborder cette question.

---

103 Voir le règlement d'application de Dublin, annexe II, point 7, premier tiret. Cette information est pertinente pour les arguments de fait et de droit exposés dans la requête aux fins de prise en charge, comme le précise l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1560/2003.

---

104 Article 22, paragraphe 3, sous a), i), du règlement Dublin III.

---

105 Considérant 30 du règlement Dublin III. Voir également le règlement d'application de Dublin, annexe X, partie B, qui précise les informations communiquées aux demandeurs en application de l'article 4 du règlement Dublin III.

---

106 Voir les articles 23 à 25 du règlement Dublin III et les points 18 et 19 des présentes conclusions.

---

107 Voir également l'article 14, paragraphe 1, du règlement Eurodac.

---

108 Les mêmes délais figurent à l'article 14, paragraphe 2, du règlement Eurodac. À l'heure actuelle, deux procédures d'infraction sont instruites par la Commission contre l'Italie et la Grèce pour manquement à leurs obligations au titre du règlement Eurodac.

---

109 Voir considérant 30 du règlement Dublin III et point 24 des présentes conclusions.

---

110 Arrêt du 6 juin 2013, MA e.a. (C-648/11, EU:C:2013:367, point 50).

---

111 L'article 4 de la directive « conditions » régit l'appréciation des demandes de protection internationale. En application de l'article 4, paragraphe 1, il peut leur être demandé de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer leur demande de protection internationale.

---

112 Voir le considérant 12 du règlement Dublin III ainsi que le point 30 des présentes conclusions.

---

113 Voir l'article 6, respectivement paragraphes 1 et 2, de la directive « procédures ».

---

114 Ce délai est étendu à six jours ouvrables si la demande est présentée à des autorités qui ne sont pas désignées à cette fin, en vertu du droit national, comme la police (voir l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa). La directive « accueil » ne fait pas cette distinction entre la présentation d'une demande informelle de protection internationale et l'introduction d'une demande formelle. Elle utilise dans les deux cas le terme d'« introduction ».

---

115 Les États membres sont en droit d'exiger que la demande soit introduite en personne et/ou en un lieu désigné (article 6, paragraphe 3, de la directive « procédures »).

---

116 Le verbe « lodge » (introduire) est défini dans l’Oxford English Dictionary comme l’action de « présenter (une plainte, un recours, une réclamation, etc.) de façon formelle aux autorités compétentes ». Le terme « lodged » à l’article 1<sup>er</sup> du règlement de Dublin III correspond en français à « introduite ». Cependant, puisque « lodge » n’est pas utilisé systématiquement dans les textes qui composent le régime d’asile européen commun, je n’utiliserai pas d’argument purement linguistique pour en éclairer l’interprétation (voir la note 113 des présentes conclusions).

---

117 Voir les points 32 et 34 des présentes conclusions.

---

118 J’ajouterai, pour le bon ordre des choses, que tous les délais prévus dans le règlement Dublin III ne sont pas déclenchés par l’introduction de la demande de protection internationale. En vertu de l’article 13, paragraphe 1, lorsqu’un demandeur franchit irrégulièrement la frontière d’un État membre en venant d’un État tiers, la responsabilité de cet État membre pour l’examen de sa demande de protection internationale prend fin 12 mois après la date du franchissement irrégulier de la frontière. Sa responsabilité n’est pas liée à l’introduction de la demande de protection internationale.

---

119 Il ressort de l’article 20, paragraphe 2, du règlement Dublin III que la demande formelle de protection internationale doit être présentée sur un formulaire introduit auprès des autorités compétentes, sauf si la demande est présentée par l’intermédiaire d’un procès-verbal adressé à ces dernières ; voir le point 15 des présentes conclusions.

---

120 Voir, respectivement, l’article 9 de la directive « procédures » et l’article 6, paragraphe 1, de la directive « accueil ».

---

121 Voir les points 33 et 34 des présentes conclusions.

---

122 Voir en outre le deuxième alinéa de l’article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin III qui s’applique lorsque le transfert du demandeur est impossible parce qu’il y a de sérieuses raisons de croire qu’il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d’asile et les conditions d’accueil des demandeurs.

---

123 Arrêt du 16 février 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, point 54).

---

124 Il est peu probable que l'on puisse présumer qu'un État membre qui s'abstient simplement d'agir après avoir délivré une attestation a ainsi invoqué l'article 17, paragraphe 1, du règlement Dublin III, sauf si l'État membre concerné a procédé aux notifications requises dans le réseau de communication électronique « DubliNet » instauré au titre du règlement d'exécution et dans Eurodac ; voir les deuxième et troisième alinéas de l'article 17, paragraphe 1. Je m'abstiens expressément d'approfondir la question de savoir si (et, le cas échéant, à quels stades) une inaction continue, dans le cadre du traitement d'une demande de protection internationale, aura pour effet de laisser définitivement à l'État membre inactif la responsabilité de l'examen au fond, et selon quel calendrier.

---