



Mouvements secondaires des bénéficiaires de la protection internationale

NOTE DE SYNTHÈSE (*Inform*) DU REM

Septembre 2022

1. INTRODUCTION

Les mouvements secondaires de personnes ayant déjà obtenu un statut de protection internationale affectent les États membres de différentes manières et dans une mesure différente, en fonction, par exemple, du nombre de personnes ainsi que des raisons pour lesquelles les personnes décident de quitter le premier État membre qui leur a accordé le statut de protection. Le mouvement secondaire est défini dans ce document comme la poursuite de la migration des bénéficiaires d'une protection internationale depuis un premier État dans le but de demander une protection internationale ou de trouver une autre base légale pour résider légalement dans un deuxième État membre.

Si ces dernières années, les demandeurs de protection internationale qui relevaient du champ d'application du règlement Dublin III¹ et dont la procédure n'avait pas été menée à son terme, ou qui se sont déplacés vers d'autres États membres à la suite du rejet de leur demande, ont été au centre des discussions et des négociations politiques, leur situation a déjà fait l'objet d'autres recherches² et ne sera pas examinée dans le présent document. En revanche, les mouvements secondaires des bénéficiaires d'une protection internationale (qui, dans des conditions spécifiques, sont prévus par les instruments applicables³ de l'acquis communautaire, mais qui pourraient avoir d'autres implications

pour les systèmes d'asile des États membres d'accueil), ont reçu peu d'attention jusqu'à présent.

Les études portant sur les conditions de vie des bénéficiaires de la protection internationale suggèrent que les bénéficiaires sont plus motivés à explorer d'autres opportunités de migration lorsque les besoins essentiels ne sont pas satisfaits. Les raisons pour lesquelles les bénéficiaires de la protection internationale se déplacent vers d'autres États membres varient, selon ces études, et peuvent inclure : des conditions de vie et une disponibilité des logements insuffisantes; la présence de réseaux ethniques et familiaux dans un autre État membre; le manque de possibilités d'intégration et de participation sociale; un accès difficile à l'emploi et aux études ainsi qu'un accès limité aux soins de santé et à la sécurité sociale dans le premier État⁴.

A la lumière de ce qui précède, l'objectif de cette note de synthèse comporte deux volets. Elle examine tout d'abord comment les États membres réglementent le transfert de responsabilité d'un bénéficiaire de protection internationale du premier État vers le second⁵. Ce transfert de responsabilité s'entend au sens de l'article 28 de la Convention de Genève sur les réfugiés (Convention de Genève) et l'article 2 de l'Accord européen sur le transfert de la

1 Cette note de synthèse ne concerne pas le transfert de la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale tel que prévu par le règlement Dublin III.

2 Voir par exemple Obermann, L., Vergeer, S., 'Mouvements secondaires des demandeurs d'asile dans l'UE: Rapport de recherche', <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/binaries/adviescommissievoorvreemdelingenzaken/documenten/publicaties/2019/11/05/increasing-onward-migration-of-asylum-seekers-in-the-eu/Secondary+movements+of+asylum+seekers+in+the+EU+accessible.pdf>, dernier accès le 17 août 2022.

3 Selon le code frontières Schengen, les bénéficiaires de la protection internationale en tant que titulaires de titres de séjour peuvent séjourner dans un autre État membre pour un séjour prévu de 90 jours par période de 180 jours. Cela ne s'applique qu'aux membres de l'espace Schengen qui englobe la plupart des pays de l'UE, à l'exception de la Bulgarie, de la Croatie, de Chypre, de l'Irlande et de la Roumanie. En vertu d'accords d'association spécifiques, l'espace Schengen comprend également les États de l'AELE : la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Lorsque les bénéficiaires de la protection internationale remplissent les conditions requises pour obtenir le statut de résident de longue durée dans l'UE (c'est-à-dire cinq ans de résidence continue), ils peuvent faire valoir les droits à la mobilité qui en découlent. En Irlande, les titulaires d'un document de voyage de la Convention peuvent ne pas être soumis à l'obligation de visa irlandais pour les courts séjours de 90 jours maximum en Irlande si le document de voyage a été délivré par un État européen qui est une partie contractante de l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés.

4 Voir par exemple : Pasetti F. & Conte C. (2021), Réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire : Mesurer et comparer les politiques d'intégration. Global Policy Vol.12. ; Bottinick, L. & Sianni, A. (2011). Pas d'endroit où rester : Un examen de la mise en œuvre de la politique de réfugiés urbains du HCR en Bulgarie. PDES/2011/04. Walther, L., Fuchs, L.M., Schupp, J. et al. Conditions de vie et santé mentale et bien-être des réfugiés: Données d'une enquête allemande à grande échelle. J Immigrant Minority Health 22, 903-913 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10903-019-00968-5>, dernier accès le 17 août 2022.

5 Le premier État membre est le pays qui a initialement accordé la protection internationale, et le deuxième État membre est celui où le bénéficiaire de la protection internationale se rend ou souhaite se rendre.

responsabilité à l'égard des réfugiés (ci-après AETTR, renvoie à l'« EATRR - *European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees (ETS No. 107)* ») qui fait référence au transfert de la responsabilité de la délivrance du document de voyage pour les réfugiés. Les États membres peuvent également décider de prendre la responsabilité d'accorder d'autres droits (voir section 3.2 ci-dessous).

Deuxièmement, cette note de synthèse explore la situation où les bénéficiaires d'une protection internationale, déjà reconnus dans un premier État, introduisent des demandes de protection internationale dans un deuxième État.

Le champ d'application de cette note de synthèse comprend

toutes les personnes qui ont obtenu le statut de protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire), et qui sont présentes sur le territoire d'un deuxième État⁶ dans les situations suivantes :

- (i) elles ont obtenu, ou sont en train d'obtenir, un titre de séjour valide (par exemple sur la base d'un emploi, d'études, etc.); ou
- (ii) elles ont fait une nouvelle demande de protection internationale.

L'analyse contenue dans ce document a été préparée sur la base des contributions de 21 États membres⁷.



2. POINTS CLÉS

- Ces dernières années, les mouvements secondaires des bénéficiaires d'une protection internationale ont fait l'objet de saisines de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), et dans certains États membres, l'ampleur du phénomène est en croissance.
- Il n'existe pas de réglementation en vertu du droit européen sur le transfert de responsabilité pour les bénéficiaires de la protection internationale. Le transfert de responsabilité fait référence dans ce contexte à la délivrance d'un document de voyage pour les réfugiés, mais les États membres peuvent également décider de prendre en charge l'octroi de la responsabilité de la protection complète et des autres droits. Au niveau national, les États membres appliquent différentes bases juridiques, notamment (i) l'AETRR, (ii) la législation nationale et/ou (iii) les accords bilatéraux, pour le transfert de responsabilité des bénéficiaires d'une protection internationale. Dans six États membres⁸ - principalement ceux qui ont ratifié l'AETRR - le transfert de responsabilité concerne uniquement la délivrance de documents de voyage pour les réfugiés. Sept États membres⁹ proposent un transfert de responsabilité étendu, qui comprend également l'octroi d'autres droits.
- Le principal critère appliqué par le deuxième État membre¹⁰ lors du traitement d'une demande de transfert de responsabilité¹¹ est que la personne réside déjà légalement dans le premier État membre conformément à la législation nationale et doit y détenir un titre de séjour valide¹². Ce critère est généralement déterminé par la durée du séjour et le type de titre de séjour obtenu.
- Le principal défi rencontré par certains États membres¹³ est l'absence d'une base juridique uniforme concernant le transfert de responsabilité des bénéficiaires d'une protection internationale. Tous les États membres n'ont pas ratifié l'AETRR, et peu d'accords bilatéraux ont été mis en place. Certains États membres¹⁴ ont également signalé des difficultés de communication avec les autres pays.



3. CONTEXTE POLITIQUE ET JURIDIQUE

Dans le cadre juridique européen et international actuel, plusieurs options s'offrent aux bénéficiaires d'une protection internationale pour voyager et résider dans un autre État membre, notamment les formes de mobilité à court terme prévues par le code frontières Schengen, la mobilité intracommunautaire fondée sur la directive 2003/109/CE¹⁵

(directive "séjour de longue durée") et le transfert de la responsabilité de la délivrance des documents de voyage en vertu d'instruments internationaux, dont la convention de Genève¹⁶ et l'AETTR¹⁷.

6 Dans certaines conditions, le séjour de ces ressortissants de pays tiers peut être considéré comme irrégulier (c'est-à-dire sans autorisation) si la personne ne remplit pas les conditions de séjour dans l'autre État membre.

7 Les 21 États membres du REM suivants ont fourni des réponses à la question ad-hoc 2021.77 "Mouvements secondaires des bénéficiaires de la protection internationale" : Autriche, Belgique, Chypre, République Tchèque, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, Pays-Bas. Les questions ad hoc sont un outil que les points de contact nationaux du REM et la Commission européenne utilisent pour recueillir des informations comparatives sur les questions d'asile et de migration pertinentes pour l'élaboration des politiques dans les États membres.

8 CY, DE, ES, FI, PL, SE.

9 CY, DE, ES, FI, PL, SE.

10 BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, LU, PL, SK.

11 Par exemple, l'article 28(1) de la Convention de Genève et le paragraphe 11 de l'annexe ; par exemple, l'article 2 de l'AETRR, la législation nationale.

12 En Belgique, la détention d'un titre de séjour n'est pas une condition spécifique mais est plutôt implicite dans le séjour légal. Toutefois, il est explicitement requis "que son statut de réfugié ait été confirmé par les autorités".

13 BE, DE, PL, PT, SE.

14 DE, FI, FR.

15 Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0109>, dernier accès le 17 août 2022.

16 Convention et Protocole relatifs au statut des réfugiés, 1951, <https://www.unhcr.org/uk/3b66c2aa10>, dernier accès le 17 août 2022.

17 Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés (STE n° 107), 1980, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=107>, dernier accès le 8 mars 2022.

3.1. Règles de l'UE régissant la mobilité et le séjour des bénéficiaires d'une protection internationale dans un autre État membre

Les bénéficiaires d'une protection internationale peuvent souhaiter s'engager dans des mouvements transfrontaliers et s'installer dans un deuxième État membre. Selon l'article 25 de la directive "qualification", les États membres délivrent des documents de voyage aux bénéficiaires du statut de réfugié (sous la forme prévue à l'annexe de la Convention de Genève) et de la protection subsidiaire (à ceux qui ne sont pas en mesure d'obtenir un passeport national), sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public s'y opposent.

En vertu de l'article 21 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (droit européen contraignant et directement applicable), tout ressortissant d'un pays tiers titulaire d'un titre de séjour et d'un document de voyage en cours de validité (y compris les bénéficiaires d'une protection internationale) a le droit de circuler dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures pour un séjour maximal prévu de 90 jours sur une période de 180 jours¹⁸.

Ce droit est soumis à l'obligation de respecter les conditions de séjour qui correspondent aux conditions d'entrée énumérées à l'article 6, paragraphe 1, du code frontières Schengen.

Il s'agit de : détenir un document de voyage en cours de validité; détenir un titre de séjour ou un visa de long séjour; justifier l'objet du séjour et disposer de moyens de subsistance suffisants pour un séjour de courte durée et le retour; ne pas être considéré comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales. Un séjour de plus de 90 jours n'est pas autorisé sans un visa ou un titre de séjour. Pour obtenir un titre de séjour dans un deuxième État, les bénéficiaires de la protection internationale doivent remplir les mêmes conditions que les autres ressortissants de pays tiers¹⁹.

Les États membres peuvent vérifier si ces conditions sont remplies. Les ressortissants de pays tiers (y compris les bénéficiaires d'une protection internationale) qui ne remplissent pas les conditions susmentionnées dans un État membre où ils se sont rendus, peuvent se voir refuser l'entrée²⁰ et sont tenus (en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive "retour") de retourner immédiatement dans l'État membre dans lequel ils ont obtenu le droit de séjour.

Lorsque les bénéficiaires d'une protection internationale satisfont aux exigences du statut de résident de longue durée dans l'UE (c'est-à-dire cinq ans de résidence continue), ils peuvent exercer les droits de mobilité correspondants et seront couverts par

l'acquis en matière de migration légale²¹. Au-delà de ces dispositions, il n'existe aucune disposition au niveau de l'UE concernant le séjour et la résidence des bénéficiaires d'une protection internationale dans un deuxième État membre.

Certains États membres ont signalé une augmentation des demandes de protection internationale émanant de bénéficiaires d'une protection internationale déjà reconnue dans un premier État. Bien que la législation européenne ne prévoit que la mobilité à court terme des bénéficiaires d'une protection internationale, elle n'interdit pas le dépôt d'une deuxième demande. Dans ces cas, lorsqu'un autre État membre a déjà accordé la protection internationale, l'État membre dans lequel la seconde demande de protection internationale est déposée peut la considérer comme irrecevable, conformément à la directive sur les procédures d'asile, ou dans des circonstances exceptionnelles, et comme décrit ci-dessous, examiner la demande de protection internationale²².

Néanmoins, peu de données sont disponibles sur la mobilité intra-UE globale des bénéficiaires d'une protection internationale. Des informations datant de 2004 et 2012 montrent qu'en raison du faible nombre de cas, la plupart des États membres ne collectent pas de statistiques sur le nombre de transferts de responsabilité des bénéficiaires d'une protection internationale dans le cadre de l'AETRR²³.

Étant donné que les personnes qui ont reçu un statut de protection internationale dans un État membre pendant la période d'augmentation de la migration des réfugiés en 2015 et 2016 auront rempli la condition de résidence de cinq ans²⁴ pour obtenir une résidence permanente dans l'UE à partir de 2020/2021, respectivement, il pourrait y avoir une augmentation du nombre de transferts de responsabilité dans le cadre de l'AETRR à l'avenir²⁵. Cependant, certains bénéficiaires peuvent demander la citoyenneté après cette période plutôt que le transfert de responsabilité (en fonction des exigences pour obtenir la citoyenneté dans les différents États membres).

3.2. Règles régissant le transfert de la responsabilité de la délivrance des documents de voyage

Selon la Convention de Genève, lorsqu'une personne qui a obtenu le statut de réfugié "a légalement établi sa résidence²⁶ sur le territoire d'un autre État partie", la responsabilité de la délivrance d'un nouveau titre de voyage est transférée aux autorités du second État²⁷. Étant donné que la Convention de Genève ne prévoit aucun critère spécifique (par exemple, la durée minimale du séjour, le type de séjour), le Comité exécutif du HCR a recommandé aux États de prendre "les dispositions appropriées, y compris l'adoption d'accords bilatéraux ou multilatéraux,

18 En Irlande, qui ne fait pas partie de l'Espace Schengen, les titulaires d'un document de voyage de la Convention peuvent ne pas être soumis à l'obligation de visa irlandais pour les courts séjours de 90 jours maximum en Irlande si le document de voyage a été délivré par un État européen qui est une partie contractante de l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés.

19 Réseau européen des migrations, Question ad hoc n° 212 sur le travail, l'activité indépendante ou les études des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans des États membres autres que ceux qui ont accordé le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, 2010, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/212_emn_ad_hoc_query_work_self-employment_and_studies_of_refugees_in_other_ms_30mar2010_wider_diss_en.pdf, dernier accès le 17 août 2022.

20 NB : pas en application de l'article 14 du code frontières Schengen qui n'est applicable qu'aux frontières extérieures, mais en application du droit national.

21 Réseau européen des migrations, Statut de résident de longue durée dans l'UE. Note de synthèse du REM 2020²⁰, 2020, <https://www.emncz.eu/wp-content/uploads/2020/12/274.pdf>, dernière visite le 17 août 2022. Une autre option reste le droit d'acquiescer à la citoyenneté.

22 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, disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>, dernier accès le 17 août 2022.

23 Réseau européen des migrations, Question ad hoc sur la pratique des États membres de l'UE qui sont parties à l'Accord européen sur le transfert de responsabilité à l'égard des réfugiés, 2012 ; Lassen, N. M., Egsgberg, L., van Selm, J., Tzolakis, E., Doornik, J., Le transfert du statut de protection dans l'UE, dans le contexte du régime d'asile européen commun et de l'objectif d'un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile, 2004, p. 114.

24 En outre, les ressortissants de pays tiers doivent remplir les conditions suivantes : des ressources stables et régulières sans recours au système d'assistance sociale ainsi qu'une assurance maladie (article 5 de la directive 2003/109/CE).

25 Certains États membres offrent déjà le statut de résident de longue durée après trois ans et, dans la plupart d'entre eux, les ressortissants de pays tiers peuvent également demander la citoyenneté.

26 Alors que l'article 28 utilise l'expression "séjourner légalement", l'annexe a conservé l'expression "résider légalement". Le sens des deux termes est considéré comme identique (Vedsted-Hansen, J., 'Article 28/Schedule', in La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967. Un commentaire (Zimmermann, A./Dörschner, J./Machts, F., eds., 2011), MN 75).

27 Paragraphe 11 de l'annexe de la Convention sur les réfugiés.

concernant le transfert de la responsabilité de la délivrance des titres de voyage de la Convention de 1951²⁸.

Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe (CoE) a adopté l'AETRR le 16 octobre 1980 dans le but d'uniformiser les conditions de transfert de la responsabilité de la délivrance des documents de voyage. L'accord a été signé par un total de 17 États européens et ratifié par 13 États, certains avec des réserves²⁹. Quatorze des États signataires appartiennent à l'UE, tandis que 10 États membres de l'UE³⁰ ont ratifié le traité. Alors que certains États contractants maintiennent que la responsabilité telle que définie dans la Convention de Genève et l'AETRR³¹ concerne exclusivement la

délivrance de documents de voyage, d'autres accordent une protection complète en vertu de la Convention de Genève lorsque le transfert de la responsabilité de la délivrance d'un document de voyage a été accepté³² (voir section 4.2 ci-dessous).

Il ressort de ce qui précède qu'il n'existe pas de réglementation uniforme en vertu du droit communautaire sur le transfert de la responsabilité de la délivrance des documents de voyage pour les réfugiés qui s'applique à tous les États. En outre, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne sont pas couverts par la législation mentionnée ci-dessus.



4. TRANSFERT DE RESPONSABILITÉ POUR LES BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE

4.1. Bases juridiques applicables au transfert de responsabilité dans les États membres de l'UE

Au niveau national, les États membres appliquent différentes bases juridiques, notamment (i) l'AETRR, (ii) la législation nationale et/ou (iii) des accords bilatéraux, pour le transfert de responsabilité des bénéficiaires d'une protection internationale.

Huit États membres³³ ont indiqué qu'ils n'avaient pas de cadre juridique en place concernant ce transfert de responsabilité et que, par conséquent, la Convention de Genève constituait la base juridique pour une éventuelle action dans ce domaine. La Croatie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas et la Slovaquie ont indiqué qu'ils n'avaient jusqu'à présent aucune expérience de cas de transfert dans la pratique.

Sept États membres participant à cette note de synthèse³⁴ ont déclaré avoir ratifié l'Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés (l'AETRR). En Italie, l'AETRR est appliqué avec des réserves liées au dépassement de la validité du document de voyage à des fins d'études (article 14(1)) et à la demande de réadmission (article 14(2)³⁵).

En Suède, l'AETRR s'applique normalement dans les cas où un ressortissant de pays tiers, qui est reconnu comme réfugié dans un autre État membre, demande un titre de séjour en Suède pour des raisons autres que la protection internationale.

Par exemple, si un ressortissant de pays tiers qui a été reconnu comme réfugié dans un autre État membre se voit accorder un permis de travail en Suède, un document de voyage peut être délivré après deux ans sur la base de l'AETRR.

Des réglementations nationales prévoyant des dispositions spécifiques sur le transfert de responsabilité des bénéficiaires de la protection internationale sont en place dans six États membres³⁶. La législation nationale de la **Belgique** va au-delà de l'AETRR.

Le transfert de la responsabilité totale (plutôt que seulement pour les documents de voyage comme dans l'AETRR) peut avoir lieu

pour les réfugiés reconnus si (i) le premier État est une partie à la Convention de Genève, à condition que la personne ait résidé pendant 18 mois (au lieu de deux ans comme dans l'AETRR) en Belgique régulièrement et sans interruption, et (ii) que la durée du séjour n'ait pas été limitée pour une raison spécifique. En **France**, la réglementation nationale prévoit qu'un individu qui est un réfugié reconnu dans un autre pays doit être en possession d'un visa de long séjour obtenu auprès des autorités françaises dans son pays de résidence habituelle avant de pouvoir prétendre au transfert de sa protection. L'obtention d'une protection internationale dans un autre État membre de l'UE ne donne aucun droit de séjour en France, et le demandeur doit d'abord obtenir un droit de séjour en France avant de demander un transfert de protection internationale.

En ce qui concerne la procédure de transfert de la protection, la Haute Cour³⁷ a considéré qu'en l'absence de tout cadre juridique applicable, ou de dispositions particulières, une demande de transfert de protection vers la France doit être faite conformément aux règles de procédure applicables aux demandes de protection internationale. Dans le cas où un ressortissant d'un pays tiers bénéficie d'une protection subsidiaire dans un autre État membre, l'autorité responsable de la détermination (OFPPA) évalue la demande. Bien que le **Luxembourg** n'ait pas de base légale spécifique et n'ait pas ratifié l'AETRR, une pratique permet à tout bénéficiaire de la protection subsidiaire d'un autre État membre qui réside légalement au Luxembourg depuis plusieurs années d'obtenir un document de voyage. Ceci est évalué au cas par cas.

Des accords bilatéraux sur le transfert de responsabilité ont été signalés par quatre États membres :

- La France et la Grèce ont conclu un accord relatif aux transferts de protection internationale, dans le cadre du programme de relocalisation de la Grèce en 2020, qui prévoit le transfert vers la France de 1000 ressortissants de pays tiers, dont 100 bénéficiaires d'une protection internationale.
- Le Luxembourg est lié par les accords Suisse-Benelux du 14

28 UNHCR ExCom, UN Doc. A/33/12/Add.1 (1978), (e).

29 L'article 14(1) de l'AETRR permet des réserves tant en ce qui concerne l'application de l'article 2(1) : que le transfert de responsabilité n'aura pas lieu pour la raison que le réfugié a été autorisé à séjourner sur le territoire pendant une période dépassant la validité du document de voyage uniquement à des fins d'études ou de formation sur l'application de l'article 4(2). La Belgique, l'Italie, l'Allemagne, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne et le Royaume-Uni ont émis des réserves concernant l'article 2(1), tandis que l'Allemagne, l'Italie, la Roumanie, la Pologne et l'Espagne ont émis des réserves concernant l'article 4(2).

30 DE, FI, IT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, DK.

31 Le rapport explicatif de l'AETRR indique, à propos de l'article 5, qu'"il est implicite qu'à la suite de ce transfert, le second État doit accorder au réfugié les droits et avantages découlant de la Convention de Genève". Voir à l'adresse <https://rm.coe.int/16800c96f1>, dernier accès le 17 août 2022.

32 Voir note de bas de page 19

33 CY, CZ, EE, EL, HR, IE, LV, LT.

34 DE, ES, FI, IT, NL, PL, SE.

35 Pour plus d'informations : <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=107&codeNature=2&codePays=ITA>, dernier accès le 17 août 2022.

36 BE, DE, ES, FR, NL, SK.

37 Conseil d'État, 2e-7e Chambres unies, 18/06/2018, 415335

1964 sur la circulation des réfugiés et sur le droit de retour des travailleurs réfugiés et par l'accord Autriche-Benelux du 12 juin 1964 sur le séjour des réfugiés au sens de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

■ Le Portugal a fait état d'un accord bilatéral avec la Grèce.

4.2. Type de transfert de responsabilité

Le transfert de responsabilité peut concerner uniquement les documents de voyage, comme le prévoient la Convention de Genève et l'AETRR tel que décrit ci-dessus, ou le transfert de l'entière responsabilité de la protection et de l'octroi d'autres droits.

Dans six États membres³⁸ - principalement ceux qui ont ratifié l'AETRR - le transfert de responsabilité concerne uniquement la délivrance de **documents de voyage pour les réfugiés**. En Espagne, cela inclut également la délivrance de documents de voyage pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire. En Autriche, bien qu'il n'y ait pas de transfert de responsabilité pour les étrangers qui ont déjà obtenu le statut de protection internationale dans d'autres États, la délivrance d'un passeport de convention peut avoir lieu pour les réfugiés reconnus par un autre État s'ils ne possèdent pas de document de voyage valide et sont entrés légalement sur le territoire.

Sept États membres³⁹ proposent un transfert de responsabilité étendu pour inclure également l'octroi d'autres droits. En Belgique, un transfert complet de responsabilité en termes de statut de réfugié avec ses droits respectifs a lieu. De même, au Portugal, toutes les responsabilités sont transférées, y compris la délivrance de documents de séjour et de voyage pour les réfugiés et la protection subsidiaire, le logement, l'accès au service national de santé, l'éducation et le marché du travail. À l'exception de la Belgique, ces États membres offrent également ces droits aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. En Suède, lorsqu'un titre de séjour d'une validité de 12 mois ou plus est délivré, la personne est enregistrée en tant que résident et bénéficie donc des avantages qui s'appliquent à toutes les personnes résidant légalement en Suède. La personne n'obtient pas automatiquement le statut de réfugié mais peut le demander et la demande est examinée conformément à la directive sur les procédures d'asile (2013/32/UE) et à la directive sur la qualification (2011/95/UE). En France, l'OFPRA assure également la protection juridique et administrative des bénéficiaires de la protection internationale (délivrance de certificats d'état civil).

4.3. Critères utilisés pour déterminer la "résidence/le séjour légal(e)"

Le principal critère appliqué par les États membres⁴⁰ lors du traitement d'une demande de transfert⁴¹ est que la personne réside déjà légalement conformément à la législation nationale et doit être titulaire d'un titre de séjour valide⁴². Ce critère est généralement déterminé par la durée du séjour et le type de titre de séjour obtenu.

Selon l'article 2 de l'AETRR, "la responsabilité est considérée

transférée à l'expiration d'une période de deux ans de séjour effectif et ininterrompu dans le deuxième État". La période de deux ans de séjour continu est donc applicable dans les États membres qui l'ont ratifié. La Belgique, qui n'a pas ratifié l'AETRR, applique une période de 18 mois.

Le type de titre de séjour est un autre critère appliqué par certains États membres⁴³ pour déterminer la possibilité de transfert. Les motifs d'autorisation de séjour sont généralement fondés sur la législation nationale, applicable à tous les ressortissants de pays tiers. En France, par exemple, le transfert de la protection internationale est subordonné à l'acquisition préalable d'un titre de séjour de long séjour auprès des autorités françaises, ou à la détention du statut de résident de longue durée dans un autre État membre de l'UE sous protection internationale.

En outre, les États membres exigent que la personne informe les autorités compétentes et fournisse la preuve qu'elle a le statut de réfugié (et, le cas échéant, la protection subsidiaire) dans un autre État. Le Portugal, par exemple, exige un document traduit indiquant le statut et les motifs de l'octroi d'une décision positive sur la demande de protection internationale.

4.4. Réadmission des bénéficiaires d'une protection internationale

L'article 4 de l'AETRR régit la réadmission des personnes (du deuxième au premier État) qui ont reçu une protection internationale dans un premier État. Cependant, les pratiques varient d'un État membre à l'autre. Certains ont indiqué que la réadmission aurait lieu conformément aux accords bilatéraux de réadmission, et au cas où le titre de séjour serait encore valide⁴⁴. En Autriche, par exemple, s'il n'existe pas d'accord de réadmission entre l'Autriche et l'État requérant, il n'y a pas d'obligation de réadmission, mais l'Autriche consent au transfert des personnes qui ont reçu une protection internationale en Autriche et dont le statut est valide. De même, le Portugal accepte la réadmission sur la base d'accords bilatéraux et d'un titre de séjour valide. L'Allemagne accepte de réadmettre un réfugié tant que le document de voyage allemand est encore valide et que la responsabilité n'a pas été transférée à un autre État (selon les règles établies dans la Convention de Genève et l'AETRR). En République slovaque, la condition est d'avoir une résidence légale, et chaque cas est évalué sur une base individuelle.

Quatre autres États membres⁴⁵ réadmettent des personnes même lorsque le titre de séjour n'est plus valable. Au Luxembourg, par exemple, un bénéficiaire de la protection internationale peut revenir au Luxembourg à tout moment. Même si le titre de séjour n'est plus valable et que le bénéficiaire de la protection internationale a quitté le pays, la personne est réadmise au Luxembourg puisque la validité du titre de séjour n'a aucune influence sur la validité du statut de protection accordé.

La majorité des États membres⁴⁶ ont indiqué qu'ils n'avaient pas d'expérience préalable en matière de litiges avec un autre pays concernant la réadmission. Comme le prévoit l'article 15 de l'AETRR, les différends entre le premier et le second État sont réglés par une consultation directe entre les autorités compétentes. La dernière étape prévue par l'article 15 de l'AETRR

38 CY, DE, ES, FI, PL, SE.

39 BE, FR, FI, LU (discrétionnaire), PT, SE, SK.

40 BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, LU, PL, SK.

41 Par exemple, l'article 28(1) de la Convention de Genève et le paragraphe 11 de l'annexe ; par exemple, l'article 2 de l'AETRR, la législation nationale.

42 En Belgique, la détention d'un permis de séjour n'est pas une condition spécifique mais est plutôt implicite dans le séjour légal. Toutefois, il est explicitement requis "que son statut de réfugié ait été confirmé par les autorités".

43 AT, CY, EE, ES, FR, HU, LU, SE.

44 AT, HU, LT, PT, SK.

45 EE, LV, LU, SE.

46 CZ, EE, FI, HU, LV, LU, PL, SK.

est l'arbitrage. La Belgique a indiqué que les différends sont résolus sur une base bilatérale. En Allemagne, par exemple, l'autorité locale des étrangers coopère directement avec l'autorité responsable de l'autre État membre. Si nécessaire, la police fédérale allemande fournit une assistance administrative. S'il n'est pas possible de parvenir à un accord, l'étape suivante est un règlement par voie diplomatique. De même, d'autres États membres 47 ont indiqué que les litiges seraient résolus en consultation avec l'autre État membre et conformément aux accords bilatéraux, lorsqu'ils existent.

4.5. Défis concernant le transfert de responsabilité des bénéficiaires de la protection internationale

Le principal défi rencontré par les États membres⁴⁸ est l'absence de base juridique uniforme concernant le transfert de responsabilité, étant donné que l'acquis communautaire en matière d'asile ne couvre pas la question, que tous les États membres n'ont pas ratifié l'AETRR et que peu d'accords bilatéraux ont été mis en place. Par conséquent, l'interprétation du champ d'application personnel (par exemple, uniquement le statut de réfugié ou également le statut de protection subsidiaire), du champ d'application matériel et des conditions (par exemple, la date de début de la période de deux ans) diffère considérablement d'un État membre à l'autre. Cela peut rendre le processus lourd et bureaucratique car les dispositions et les pratiques diffèrent selon les pays.

Certains États membres⁴⁹ ont également signalé des difficultés de communication avec les autres pays. La Finlande, par exemple, a indiqué que les demandes de renseignements adressées à d'autres États membres au sujet du statut de réfugié d'une personne ne recevaient pas toujours de réponse. Chypre a également signalé des mouvements secondaires ou ultérieurs non autorisés, ils ont constaté que le manque de documents suffisants pour valider le statut de protection internationale dans d'autres États membres était souvent un défi majeur.



5. LES DEMANDES DE PROTECTION INTERNATIONALE DÉPOSÉES DANS UN DEUXIÈME ÉTAT PAR DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DÉJÀ RECONNUS DANS LE PREMIER ÉTAT

5.1. Présentation des demandes de protection internationale déposées dans un deuxième État

Pour diverses raisons, les bénéficiaires d'une protection internationale peuvent se rendre dans un deuxième État afin d'y déposer une nouvelle demande de protection internationale. Les demandes d'asile des bénéficiaires qui se sont déjà vu accorder une protection internationale par un autre État membre (premier État) peuvent être considérées comme irrecevables, et les États membres (c'est-à-dire le deuxième État) ne sont donc pas tenus, en vertu du droit communautaire, d'examiner si le demandeur remplit les conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale conformément à la directive "qualification"⁵⁰.

Alors que la plupart des États membres n'ont pas été en mesure de fournir des statistiques, certains États membres ont pu fournir des informations sur les trois principaux pays d'origine des demandes de protection internationale déposées par des bénéficiaires d'une protection internationale qui se sont déjà vu accorder une protection par un autre État membre. À noter que les données présentées ci-dessous sont incomplètes et doivent être interprétées avec prudence.

Les principales nationalités, présentées dans le tableau ci-dessous, diffèrent selon les États membres qui ont pu fournir ces informations, mais incluent le plus souvent l'Afghanistan, l'Irak, la Somalie et la Syrie.

47 CY, ES, IT, PT, SE.

48 BE, DE, PL, PT, SE.

49 DE, FI, FR.

50 Article 33(1), (2) de la directive sur les procédures d'asile (2013/32/UE).

Tableau 1 : Principales nationalités des demandes déposées par les bénéficiaires ayant obtenu une protection internationale par un autre État membre (pour la période 2018 - 2020)

	1^{ère} nationalité	2^{ème} nationalité	3^{ème} nationalité
Belgique	2020 : Syrie 2021 : Palestine	2020 : Palestine 2021 : Syrie	2020 : Afghanistan 2021 : Afghanistan
France⁵¹	2018 : République Démocratique du Congo 2019 : République Démocratique du Congo 2020 : Érythrée	2018 : Angola 2019 : Autres pays africains 2020 : Guinée (3 accords)	2018 : République centrafricaine 2020 : République Démocratique du Congo
Luxembourg	Irak	Afghanistan	
Pologne (données pour 2018-2020)	Russie	Irak	Iran/ Syrie (même nombre de demandes pour l'Iran et la Syrie)
Suède	Syrie	Somalie	Afghanistan

Le nombre de ces demandes varie d'un État membre à l'autre et, selon les données fournies par six États membres, c'est en Belgique et en Suède que les demandes ont été les plus nombreuses.

Tableau 2 : Nombre de demandes d'asile présentées par des bénéficiaires ayant obtenu une protection internationale par un autre État membre pour la période 2018 à 2020⁵²

	2019	2020	2021
Belgique	N/a	N/a	782
Luxembourg	19 demandes (26 personnes)	52 demandes (80 personnes)	19 demandes (45 personnes)
Pologne	2	1	13
Suède	434	580	389

Les trois principaux premiers États, c'est-à-dire ceux où la protection internationale a été accordée pour la première fois, sont présentés dans le tableau ci-dessous. La Grèce et l'Italie étaient le plus souvent le premier État membre, suivies de la Bulgarie. Ce résultat illustre le cadre du système de Dublin, qui exige souvent que le premier État membre d'entrée examine la demande, et l'impact des principales routes migratoires depuis les flux migratoires de 2015-2016.

L'Allemagne compte plus de 44 000 demandes d'asile en attente concernant des bénéficiaires d'une protection internationale en provenance de Grèce, ce qui correspond à une augmentation de 31 800 cas en 2021. Toutefois, ce chiffre ne permet pas de tirer des conclusions directes quant au nombre absolu de mouvements secondaires en provenance de Grèce en 2021, car les enfants des bénéficiaires de la protection internationale en Grèce nés en Allemagne ainsi que les demandes déposées les années précédentes sont également pris en compte.

51 Ces données pour FR concernent les décisions positives, les données sur le nombre de demandes déposées ne sont pas disponibles.

52 La France ne collecte pas de données sur le nombre de demandes d'asile introduites par des bénéficiaires ayant obtenu une protection internationale dans un autre État membre de l'UE, mais elle collecte des données sur les demandes irrecevables pour les demandeurs ayant obtenu une protection internationale dans un autre État membre de l'UE.

Tableau 3 : Principaux premiers États où une protection internationale a été accordée à des ressortissants de pays tiers ayant présenté une demande d'asile dans un État second (2018-2020)

	Premier État n°1	Premier État n°2	Premier État n°3
Belgique*	Grèce		
République tchèque	Grèce	Hongrie	Bulgarie
Allemagne*	Grèce	Italie	Bulgarie
Luxembourg*	Italie	Grèce	Malte
Pologne	France	Grèce/Bulgarie (même nombre de demandes pour la Grèce et la Bulgarie)	Grèce/Bulgarie (même nombre de demandes pour la Grèce et la Bulgarie)
Suède	Grèce	Italie	Allemagne

*Basé sur les observations des autorités compétentes et non sur des statistiques réelles

Le Luxembourg a signalé que la situation se compliquait lorsqu'un bénéficiaire de la protection internationale dans un autre État membre déposait une demande de protection internationale au Luxembourg, et donnait naissance à un enfant au Luxembourg pendant la procédure. Étant donné que ce nouveau-né n'est pas un bénéficiaire de la protection internationale dans le premier pays, on peut se demander si la même procédure serait applicable pour tous les membres de la famille. L'acquis communautaire en matière d'asile ne donnant pas de réponse claire, le Tribunal administratif luxembourgeois a saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle (C-153/21)⁵³ en 2021.

5.2. Examen des demandes des bénéficiaires déjà reconnus par un autre État

Le régime d'asile européen commun (RAEC) est fondé sur le principe de la confiance mutuelle, selon lequel les demandeurs de protection internationale seront traités dans chaque État membre conformément aux dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la Convention de Genève et de la jurisprudence applicable de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)⁵⁴. Cette présomption de base peut toutefois être réfutée si le transfert du demandeur de protection internationale vers le premier État comporte un risque de traitement inhumain ou dégradant en raison de la situation dans cet État⁵⁵.

Dans la jurisprudence récente de l'UE, la CJUE a également précisé que **les demandes émanant de bénéficiaires d'une protection internationale déjà reconnus ne peuvent être considérées comme irrecevables** lorsqu'il existe un risque que le demandeur, en tant que personne bénéficiant d'une protection internationale, soit traité dans le premier État d'une manière incompatible avec certains droits fondamentaux⁵⁶. Il est important de noter que nul ne peut être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants⁵⁷. La Cour a estimé qu'en raison du caractère général et absolu de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux, le fait que la personne soit exposée à un risque de traitement inhumain ou dégradant au moment du transfert, pendant la procédure d'asile ou après sa conclusion est sans incidence⁵⁸. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le risque de traitement inhumain ou dégradant peut être direct (risque dans le pays de transfert) ou indirect (s'il existe un risque lié au retour dans un pays où la personne serait confrontée à un tel traitement⁵⁹). Conformément aux arrêts de la CJUE, les tribunaux nationaux ont parfois, ces derniers temps, annulé les décisions d'irrecevabilité des autorités nationales⁶⁰. En ce qui concerne l'Allemagne, la majorité de ces décisions concernent la Grèce⁶¹.

Nonobstant les cas mentionnés ci-dessus, en tant que politique, la majorité des États membres soit n'examinent pas les cas où un statut a déjà été accordé dans un autre État membre, soit ne le font que dans des circonstances exceptionnelles. Environ la moitié des États membres⁶² participant à cette enquête ont signalé que les demandes de protection internationale déposées par un bénéficiaire de la protection internationale d'un autre État membre sont considérées comme inadmissibles.

53 Veuillez consulter : <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=nl&jur=C,T,F&num=C-153/21&td=ALL>, dernier accès le 17 août 2022.

54 CJUE, arrêt du 19 mars 2019, Ibrahim c. Allemagne, ECLI:EU:C:2019:219, paragraphe 85.

55 CJUE, arrêt du 21 décembre 2011, N. S. et autres, ECLI:EU:C:2011:865, paragraphe 81.

56 CJUE, arrêt du 13 novembre 2019, Hamed & Omar c. Allemagne, ECLI:EU:C:2019:964.

57 Article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) signée à Rome le 4 novembre 1950.

58 CJUE, arrêt du 19 mars 2019, Ibrahim c. Allemagne, ECLI:EU:C:2019:219, paragraphe 87.

59 CEDH, Décision de recevabilité du 7 mars 2000, T.I. c. Royaume-Uni, ECLI:CE:ECHR:2000:0307DEC004384498.

60 Allemagne : OVG Nordrhein-Westfalen, Jugement du 21 juillet 2021 - 11 A 2982/20.A. ; OVG NRW, Communiqué de presse : Les personnes bénéficiant d'une protection ou les demandeurs d'asile ayant poursuivi leur voyage d'Italie vers l'Allemagne sans perspective d'hébergement et de travail en Italie ne doivent pas être renvoyés', dernier accès 15 août 2022. https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemittelungen/45_210729/index.php, dernier accès 15 août 2022. Belgique : CALL n° 266 695, 14 janvier 2022, disponible sur : https://www.rvv-ccce.be/sites/default/files/arr/a266695.an_.pdf, dernier accès 15 août 2022.

61 VGH Baden-Wuerttemberg du 27.01.2022 - A 4 S 2443/21 ; OVG Berlin-Brandenburg jugement du 23.11.2021 - 3 B 53.19, 3 B 54.19 et 3 B 55.19 ; OVG Bremen jugement du 16.11.2021 - 1 LB 371/21 ; OVG Northrhine-Westphalia jugement du 21.01.2021 - 11 A 2982/20.A. -, - 11 A 1564/20.A

62 AT, CY, CZ, EE, ES, FI, HU, PT.

Néanmoins, comme l'a précisé la jurisprudence⁶³ et comme l'ont signalé certains États membres⁶⁴, ces demandes sont examinées dans des cas exceptionnels afin de faire en sorte que les droits fondamentaux du demandeur, conformément à l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne/ l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, seront garantis après le transfert. Dans les cas où les États membres examinent une demande de protection internationale d'un bénéficiaire reconnu dans un premier État, ils évaluent les circonstances individuelles sur la base de leurs propres critères et, par conséquent, le résultat de la décision peut être différent de ce qui a été décidé par le premier État membre. En Belgique, par exemple, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque les conditions de vie du bénéficiaire de la protection internationale dans un autre État membre l'exposent à un risque sérieux de traitement inhumain ou dégradant tel qu'énoncé à l'article 4 de la Charte, la demande de protection internationale peut être déclarée recevable. Il appartient au demandeur de réfuter, sur une base individuelle, la présomption selon laquelle ses droits fondamentaux en tant que bénéficiaire d'une protection internationale sont respectés dans l'État membre de l'UE qui lui a accordé cette protection. Ce n'est que lorsque le demandeur démontre par des preuves concrètes que la protection internationale qui lui a été accordée par un autre État membre de l'UE n'est plus valide et/ou serait inefficace, que la demande de protection internationale en Belgique sera examinée par rapport au pays d'origine.

De même, en Allemagne, la Cour administrative fédérale doit se prononcer dans plusieurs procédures en cours (par exemple BVerwG 1 C 26.21, BVerwG 1 C 28.21), dans lesquelles la demande d'asile de bénéficiaires d'une protection internationale ne pouvait pas être rejetée pour irrecevabilité en raison d'un risque sérieux de traitement inhumain ou dégradant selon les arrêts de la CJUE. Dans ces affaires, le tribunal a pris une décision sur le fond, à savoir sur la question juridique de savoir si le résultat de la décision dans le premier État membre était contraignant pour la décision dans le deuxième État membre. Le tribunal administratif fédéral allemand avait déjà statué précédemment que dans les cas où la demande d'asile était rejetée pour irrecevabilité, la décision relative au statut de réfugié n'était généralement pas contraignante, sauf en ce qui concerne l'interdiction de retour dans le pays d'origine prévue par le droit allemand des étrangers⁶⁵. Certains tribunaux administratifs allemands ont récemment décidé que l'octroi du statut de réfugié par un État membre - en l'occurrence la Grèce - n'est pas contraignant pour la propre évaluation de la demande d'asile, et que l'interdiction de retour prévue par le droit allemand des étrangers n'est pas non plus applicable si la demande d'asile a été entièrement rejetée en Allemagne lors d'une évaluation sur le fond⁶⁶.

Aux Pays-Bas, la demande sera traitée dans le cadre de la procédure d'asile accélérée, sans qu'aucun temps de repos (pour se remettre du voyage) et de préparation ne soit accordé. Le demandeur a un entretien individuel au cours duquel il peut expliquer pourquoi il ne peut pas retourner dans le premier État où il est déjà reconnu comme bénéficiaire de la protection internationale

En Espagne, par exemple, ces demandes sont examinées au cas

par cas, en cas de protection internationale accordée par des pays non membres de l'UE et dans les conditions établies par la jurisprudence de la CJUE⁶⁷.

En Suède, l'Agence suédoise des migrations dispose de lignes directrices internes pour ces situations, y compris des références à la jurisprudence nationale. En France, une procédure a été établie avec un délai d'instruction fixé à un mois à compter du dépôt de la demande. Au cours de l'entretien d'instruction, les éléments suivants seront évalués : l'efficacité de la protection accordée par l'autre État membre, si la protection a été effectivement obtenue et la capacité de cet État à assurer la protection du ressortissant du pays tiers. Le ressortissant du pays tiers a la possibilité de présenter ses observations sur l'application du motif d'interdiction de séjour à sa situation personnelle.

Certains États membres⁶⁸ ont signalé que les tribunaux nationaux avaient examiné le retour des bénéficiaires d'une protection internationale vers d'autres États membres et l'existence de déficiences systémiques dans ces autres États membres, au regard de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et aux décisions de la CJUE. Par exemple, en Irlande, les décisions des tribunaux nationaux ont autorisé les retours vers d'autres États membres, mais uniquement après une évaluation visant à s'assurer qu'il n'y a pas de déficiences systématiques, conformément aux considérations relatives aux droits fondamentaux et aux décisions de la CJUE⁶⁹. En Suède, la Cour d'appel des migrations suédoise a déclaré dans une décision faisant jurisprudence que la protection internationale pouvait être refusée et que le demandeur pouvait être renvoyé dans son pays d'origine ou dans le premier État ayant accordé le statut.

L'Allemagne et les Pays-Bas ont fait état de décisions de tribunaux nationaux qui ont conclu que la demande ne pouvait pas être rejetée pour irrecevabilité en raison d'un risque sérieux de traitement inhumain ou dégradant selon les arrêts de la CJUE et, par conséquent, que le retour des bénéficiaires de la protection internationale dans le premier État n'était pas autorisé; ou qui ont jugé qu'il était nécessaire de mieux motiver la raison pour laquelle le retour dans le premier État était encore possible.

En Allemagne, un certain nombre d'affaires portées devant les hautes instances administratives ont refusé des retours vers les États membres parce que la demande ne pouvait pas être rejetée pour irrecevabilité en raison d'un risque sérieux de traitement inhumain ou dégradant selon les décisions de la CJUE⁷⁰. Selon ces différentes décisions, les personnes bénéficiant d'une protection internationale qui retournent en Grèce ne seront probablement pas en mesure de répondre à leurs besoins les plus fondamentaux. Elles auront du mal à gagner leur vie de manière indépendante pendant une longue période et, en raison du manque d'aides, notamment venant de l'Etat, il existe un risque sérieux qu'elles se retrouvent dans une situation de besoin matériel extrême et, en particulier, qu'elles ne soient pas en mesure de pouvoir payer un logement décent ou de se voir offrir une forme d'accueil. La Cour administrative fédérale allemande a décidé - dans le cadre d'un appel sur des points de droit dans

63 CJUE, Arrêt du 19 mars 2019, Ibrahim c. Allemagne, ECLI:EU:C:2019:219. La CJUE a également jugé que les États membres ne pouvaient pas déclarer irrecevable comme "demande ultérieure" une demande précédemment examinée et rejetée dans un pays associé à Dublin, CJUE, arrêt du 20 mai 2021, ECLI:EU:C:2021:404.

64 BE, DE, PL, SK.

65 BVerwG, jugement du 17.06.2014 - 10 C 7.13.

66 VG Stuttgart, jugement du 18.02.2022 - A 7 3174/21 ; VG Osnabrück, jugement du 14.02.2022 - 5 A 512/20 ; VG Minden, jugement du 02.03.2022 - 1 K 194/21.A.

67 CJUE, Arrêt du 13 novembre 2019, Allemagne c. Hamed et Omar ; C540-17 & C541-17.

68 BE, DE, IE, NL.

69 HZ (Iran) c. le Tribunal d'appel en matière de protection internationale et le ministre de la Justice et de l'Égalité [2020] IEHC 146.

70 VGH Baden-Wuerttemberg du 27.01.2022 - A 4 S 2443/21 ; OVG Berlin-Brandenburg jugement du 23.11.2021 - 3 B 53.19, 3 B 54.19 et 3 B 55.19 ; OVG Bremen jugement du 16.11.2021 - 1 LB 371/21 ; OVG Northrhine-Westphalia jugement du 21.01.2021 - 11 A 2982/20.A - , - 11 A 1564/20.A.

une affaire liée à la Hongrie - que le soutien des ONG doit être pris en compte pour évaluer s'il existe un risque sérieux de traitement inhumain ou dégradant en violation de l'article 4 de la Charte⁷¹.

Bien que la majorité de ces décisions des hautes juridictions concerne la Grèce, une haute juridiction administrative a également déclaré qu'il y aurait une violation présumée de l'article 4 de la Charte dans le cas où les bénéficiaires d'une protection internationale devraient retourner en Italie⁷². La Cour a précisé que les personnes bénéficiant d'une protection internationale qui avaient voyagé de l'Italie vers l'Allemagne sans perspective de logement et de travail en Italie ne pouvaient pas être renvoyées, et que leur demande de protection internationale ne pouvait pas non plus être rejetée pour irrecevabilité, car elles couraient un risque sérieux de traitement inhumain et dégradant si elles étaient renvoyées en Italie. Cette évaluation de la situation des personnes rapatriées en Italie implique une évaluation individuelle et, par conséquent, les décisions sur les transferts peuvent différer entre les hautes juridictions administratives⁷³. Dans l'ensemble, de nombreux jugements des tribunaux administratifs allemands, dans lesquels une violation présumée de l'article 4 de la Charte était présente, ont examiné les circonstances individuelles de chaque cas.

Aux Pays-Bas, deux décisions de justice⁷⁴ ont déclaré que le ministre des migrations n'avait pas suffisamment motivé la décision selon laquelle le bénéficiaire de la protection internationale pouvait être renvoyé en Grèce. La motivation n'a pas été jugée suffisante en raison des rapports sur l'évolution de la situation en Grèce en ce qui concerne la satisfaction des besoins matériels de base. Les décisions rendent ainsi nécessaire de mieux motiver la raison pour laquelle le bénéficiaire d'une protection internationale pourrait retourner en Grèce ou d'examiner la demande d'asile à la place. Suite à ces décisions, les procédures d'asile en cours par des personnes ayant un statut de protection en Grèce ont été temporairement mises en attente, tandis que le ministre de la migration a commencé un examen plus approfondi de la situation en Grèce.

5.3. Échange d'informations entre les États membres sur les bénéficiaires déjà reconnus dans un autre pays

La plupart des États membres⁷⁵ échangent des informations et coopèrent avec les autres États membres concernant les demandes déposées par des ressortissants de pays tiers qui bénéficient déjà d'une protection internationale dans un autre État membre, principalement au cas par cas. La Belgique, par exemple, a indiqué plusieurs canaux pour cet échange d'informations, notamment des accords bilatéraux formels et informels, par le biais d'unités nationales Dublin et d'accords de réadmission. La France utilise le système de messagerie sécurisée Dublinet avec le consentement écrit du demandeur.

Quelques États membres⁷⁶ ont mentionné la possibilité d'utiliser les informations enregistrées dans Eurodac⁷⁷, qui facilite la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, en stockant et en traitant les empreintes digitales numérisées des demandeurs de protection internationale et des personnes ayant franchi irrégulièrement la frontière extérieure.

Des informations permettant de savoir si le demandeur a déjà bénéficié d'une protection internationale dans un autre État membre peuvent être obtenues à partir du système Eurodac, puisque chaque État membre est tenu d'indiquer la date à laquelle la protection internationale a été accordée. Toutefois, les bénéficiaires d'une protection internationale n'entrent pas dans le champ d'application du règlement de Dublin. La proposition de règlement de la Commission relatif à la gestion de l'asile et de la migration⁷⁸ comprend la procédure de reprise en charge, qui s'appliquerait également aux bénéficiaires d'une protection internationale. Par conséquent, les données relatives à cette catégorie de personnes pourraient être utilisées pour transférer les personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire vers l'État membre qui leur a accordé cette protection.

6. FUTURS DÉVELOPPEMENTS

Ces dernières années, les mouvements secondaires des bénéficiaires d'une protection internationale ont fait l'objet de saisines de la Cour de justice de l'Union européenne⁷⁹, et dans certains États membres, l'ampleur du phénomène est en croissance. Cette note de synthèse a examiné deux situations de mouvements secondaires, à savoir (i) les transferts de responsabilité des bénéficiaires d'une protection internationale et (ii) les situations concernant les demandes de protection internationale déposées dans un deuxième État par des bénéficiaires d'une protection internationale déjà reconnus dans le premier État.

Étant donné que le droit européen ne régit pas le transfert de responsabilité des bénéficiaires d'une protection

internationale, il existe un certain degré de fragmentation des cadres juridiques et politiques dans les États membres. Ceci est dû à un certain nombre de facteurs, notamment le fait qu'ils aient ou non ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme et la manière dont ils interprètent cette dernière; le fait qu'ils autorisent ou non, en tant que politique, les demandes des bénéficiaires d'une protection internationale provenant d'autres États membres; les accords bilatéraux qu'ils ont mis en place avec d'autres États membres; et la jurisprudence européenne et nationale. En outre, certains États membres ont signalé l'absence d'un cadre juridique concernant les transferts de responsabilité des bénéficiaires d'une protection internationale. Cette fragmentation peut avoir un impact négatif sur la situation des bénéficiaires d'une protection internationale, car il existe des

71 Arrêt BVerwG du 07.09.2021 - 1 C 3.21.

72 Arrêt OVG NRW du 20.07.2021 - 11 A 1674/20.A.

73 OVG Sachsen, arrêt du 15.03.2022 - 4 A 506/19.A, jugement du 14.03.2022 - 4 A 341/20.A ; VGH Baden-Württemberg ordonnance du 8.11.2021 - A 4 S 2850/21 ; OVG Mecklenburg-Vorpommern arrêt du 19.01.2022 - 4 LB 68/17 ; OVG Saarland, arrêt du 15.02.2022 - 2 A 46/21.A.

74 Conseil d'État (ABRVs), 202006295/1/V3 (ECLI:NL:RVS:2021:1627) et 202005934/1V3 (ECLI:NL:RVS:2021:1626).

75 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, IT, NL, PL, PT, SK, SE.

76 CZ, ES, LU, NL.

77 European Asylum Dactyloscopy Database (EURODAC); Pour plus d'informations : <https://www.eulisa.europa.eu/Activities/Large-Scale-It-Systems/Eurodac>, dernier accès le 15 août 2022.

78 Proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et des migrations et modifiant la directive (CE) 2003/109/CE (2020) 610 final du Conseil, disponible à l'adresse : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:610:FIN>, dernier accès le 15 août 2022.

79 CJUE, arrêt du 19 mars 2019, Ibrahim, ECLI:EU:C:2019:219 ; CJUE, arrêt du 13 novembre 2019, Hamed & Omar c/ Allemagne, ECLI:EU:C:2019:964.

réglementations et des pratiques différentes au niveau national. En outre, en raison de l'absence de collecte systématique de données sur ce sujet spécifique dans la plupart des États membres, les données disponibles sont limitées.

Les récentes propositions législatives de la Commission européenne ont cherché à aborder certains aspects liés aux mouvements secondaires des bénéficiaires de la protection internationale. Tant les propositions de réforme du régime d'asile européen commun (RAEC), adoptées en 2016 par la Commission européenne, que le Pacte sur les migrations et l'asile en 2020, ont réaffirmé et renforcé l'engagement de la Commission en faveur de la confiance mutuelle par le biais d'une gouvernance, d'une mise en œuvre et d'un suivi solides du RAEC⁸⁰. Il envisageait des actions visant à améliorer la planification, la préparation et le suivi des flux et mouvements migratoires, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, qui pourraient également concerner les mouvements secondaires des bénéficiaires d'une protection internationale.

La proposition de règlement de qualification⁸¹ de 2016 vise à traiter les mouvements secondaires des bénéficiaires de la protection internationale en clarifiant les obligations d'un bénéficiaire de rester dans l'État membre qui lui a accordé la protection. Elle prévoit des mesures dissuasives supplémentaires par le biais de la modification proposée de la directive sur les résidents de longue durée, en relançant le calcul de la résidence légale requise dans le cas où le bénéficiaire est trouvé dans un autre État membre sans droit de séjour ou de résidence. L'article 29 vise à préciser qu'un bénéficiaire peut demander à résider dans un autre État membre en vertu d'autres règles communautaires applicables⁸² ou si les règles nationales des États membres le permettent.

Le Pacte de 2020 comprend plusieurs autres propositions visant à réglementer davantage les mouvements secondaires des bénéficiaires d'une protection internationale. Pour limiter les mouvements non autorisés et assurer une solidarité effective entre

les États membres, ainsi que pour fournir aux États membres les outils nécessaires pour gérer les transferts de bénéficiaires d'une protection internationale qui sont entrés sur le territoire d'un autre État membre sans remplir les conditions de séjour, la procédure de notification prévue dans la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration s'appliquerait. La proposition de règlement Eurodac comprendrait des données sur l'État membre responsable et les bénéficiaires d'une protection internationale, et vise à faciliter la mise en œuvre des transferts au titre du règlement relatif à la gestion de l'asile et des migrations. En vertu de ce dernier règlement, en cas de pression migratoire, les mécanismes de relocalisation incluraient également les bénéficiaires d'une protection internationale pendant un maximum de trois ans à compter de la date à laquelle ces personnes se sont vu accorder une protection internationale.

Enfin, ces dernières années, l'UE a pris un certain nombre d'initiatives pour promouvoir et faciliter la mobilité intra-UE des citoyens de l'UE et des ressortissants de pays tiers. Par exemple, les directives récemment adoptées (par exemple, la directive sur la carte bleue européenne⁸³) et celles récemment proposées (par exemple, la directive révisée sur le séjour de longue durée⁸⁴) comprennent des dispositions spécifiques visant à faciliter davantage la mobilité intra-UE, y compris pour les bénéficiaires d'une protection internationale. En vertu de la proposition de refonte de la directive sur le séjour de longue durée, les bénéficiaires d'une protection internationale obtiendraient le statut de résident de longue durée dans l'État membre qui leur a accordé la protection internationale après trois ans de résidence légale et continue dans cet État membre, ce qui impliquerait qu'ils ont droit à une mobilité intra-UE facilitée. Selon la Commission européenne, pour les personnes qui ont besoin de protection, la perspective d'obtenir le statut de résident de longue durée dans un délai plus court contribuerait grandement à faciliter l'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale.

⁸⁰ Communication de la Commission relative à un nouveau pacte sur l'immigration et l'asile, COM(2020) 609 final, disponible à l'adresse : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706, dernier accès le 15 août 2022.

⁸¹ Article 29 de la proposition, COM(2016) 466 final.

⁸² Par exemple, comme il a été proposé dans la proposition relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié - COM(2016) 378 final et la version qui est en vigueur DIRECTIVE (UE) 2021/1883 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 20 octobre 2021.

⁸³ Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

⁸⁴ Proposition de refonte de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

TRADUCTION

La traduction en français a été réalisée par le Point de contact français du REM.

MENTIONS LÉGALES

Cette note de synthèse a été produite par le Réseau Européen des Migrations (REM), qui comprend la Commission européenne, son fournisseur de services (ICF) et les Points de Contact Nationaux du REM (PCN du REM). L'information ne reflète pas nécessairement les opinions et les points de vue de la Commission européenne, du fournisseur de services du REM (ICF) ou des PCN du REM, et ceux-ci ne sont pas liés par ses conclusions. De même, la Commission européenne, l'ICF et les PCN du REM ne sont en aucun cas responsables de l'utilisation qui est faite des informations fournies.

DATE DE PUBLICATION

Septembre 2022.

CITATION RECOMMANDÉE

Réseau européen des migrations (2022). Mouvements secondaires des bénéficiaires de la protection internationale – REM Note de synthèse. Bruxelles : Réseau européen des migrations.

POUR EN SAVOIR PLUS

Site internet du REM : <http://ec.europa.eu/emn>

Page LinkedIn du REM : <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

Compte Twitter du REM : <https://twitter.com/emnmigration>



Rester en contact avec le REM

Site internet du REM : <http://ec.europa.eu/emn>

Page LinkedIn du REM : <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

Compte Twitter du REM : <https://twitter.com/emnmigration>

Points de contact nationaux du REM

Allemagne : <https://www.bamf.de/EN/Themen/EMN/emn-node.html>

Autriche www.emn.at/en/

Belgique www.emnbelgium.be

Bulgarie www.emn-bg.com

Croatie <https://emn.gov.hr/>

Chypre www.moi.gov.cy/moi/crmd/emnncpc.nsf/home/home?opendocument

Danemark www.justitsministeriet.dk/n

Espagne <https://extranjeros.inclusion.gob.es/emnSpain/>

Estonie www.emn.ee

Finlande www.emn.fi/in_english

France <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseaeuropeen-des-migrations-REM3/Le-reseaeuropeen-des-migrations-REM2>

Grèce <http://emn.immigration.gov.gr/en/>

Hongrie www.emnhungary.hu/en

Irlande www.emn.ie

Italie www.emnitalyncp.it

Lettonie www.emn.lv/en/home/

Lituanie www.emn.lt/en/

Luxembourg <https://emnluxembourg.uni.lu/>

Malte <https://emn.gov.mt/>

Pays-Bas www.emnetherlands.nl

Pologne <https://www.gov.pl/web/europejska-siec-migracyjna>

Portugal <http://rem.sef.pt>

République slovaque <https://emn.sk/en/>

République tchèque www.emncz.eu

Roumanie <https://www.mai.gov.ro/>

Slovénie <https://emm.si/en/>

Suède <http://www.emnsweden.se/>

Norvège <https://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/european-migration-network---norway>

Géorgie https://migration.commission.ge/index.php?article_id=1&clang=1

République de Moldavie <https://bma.gov.md/en>