

Paris, le 21 octobre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-270

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment l'article 53-1 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment l'article 3 ;

Vu le règlement (UE) n°604/2013 du 26 juin 2013 ;

Saisi d'une réclamation relative à l'arrêté pris par une préfecture, relatif au transfert d'une ressortissante ivoirienne victime de traite des êtres humains aux autorités italiennes aux fins de reprise en charge de sa demande de protection internationale ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Z.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Observations devant le tribunal administratif de Z en application de l'article 33 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par l'association Y de la situation de Madame X, demandeur d'asile visée par une procédure de transfert à destination de l'Italie.

1. Faits

De nationalité ivoirienne, Madame X est née le 7 juillet 1998 et a fui son pays d'origine au regard des risques de mariage forcé qu'elle encourait.

Ayant transité par l'Italie, où elle a été victime d'exploitation sexuelle, Madame X est arrivée en France à la fin de l'année 2017, où elle a été victime de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail. C'est à ce titre que l'intéressée est aujourd'hui accompagnée par l'association Y.

Le 1^{er} juillet 2019, ayant pu échapper à cette situation et après plusieurs mois de réflexion, l'intéressée a déposé une demande d'asile.

Le même jour, estimant que la France n'était pas responsable de sa demande d'asile, une préfecture a placé l'intéressée en « *procédure Dublin* ».

Le 9 juillet 2019, Madame X a formé un recours gracieux contre la mise en œuvre de cette procédure puis s'est vue notifier une décision de réadmission vers l'Italie le 16 août suivant.

Madame X a saisi le tribunal administratif (TA) de Z d'un recours en annulation de cet arrêté. L'audience se tiendra le 22 octobre 2019.

2. Instruction

Par courrier du 2 octobre 2019, le Défenseur des droits a adressé une demande de réexamen à la préfecture reprenant les éléments de fait et de droit qui pourraient conduire le préfet à revoir sa position sur le dossier.

Aucune réponse n'est parvenue aux services du Défenseur des droits.

3. Discussion juridique

À titre liminaire, le Défenseur des droits entend rappeler que le droit d'asile, constitutionnellement et conventionnellement consacré, a pour corollaire le droit de demander le statut de réfugié.

Ce droit s'exerce dans les conditions définies par le règlement (UE) n°604/2013 du 26 juin 2013 dit « *Dublin III* » qui établit les critères et mécanismes de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou par un apatride. Ce règlement prévoit, à son article 3, qu'une demande d'asile est examinée par un seul État membre et fixe à cette fin les critères de détermination de l'État responsable.

Le premier État dont l'intéressé a franchi illégalement les frontières ne peut être considéré comme le seul critère de détermination de l'État responsable de la demande d'asile. L'endroit où réside un membre de la famille du demandeur, l'État qui a délivré le visa ou encore la situation de particulière vulnérabilité de l'exilé sont des éléments qui doivent être pris en compte.

Par ailleurs, chaque État peut décider, en vertu de la « *clause discrétionnaire* » prévue à l'article 17 du règlement « *Dublin III* », de traiter la demande d'asile même si, en principe, cet examen ne lui incombe pas.

Cette faculté est également inscrite dans la Constitution du 4 octobre 1958 qui prévoit en son article 53-1 que :

« La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif. »

Bien plus, dans certaines conditions, les États sont tenus d'appliquer cette clause, notamment lorsqu'existent des risques de traitements inhumains ou dégradants en cas de retour.

Ainsi, les autorités préfectorales saisies d'une demande d'asile doivent, d'une part, déterminer l'État responsable de cette demande en vérifiant que la remise aux autorités de l'État responsable est possible, notamment au regard des dispositions de l'article 3.2 du règlement « *Dublin III* » et, d'autre part, exercer leur pouvoir d'appréciation en vérifiant si les éléments tirés de la situation personnelle ou familiale du demandeur ne sont pas de nature à lui faire bénéficier de la « *clause discrétionnaire* » prévue à l'article 17 dudit règlement.

Or, à l'issue d'un examen attentif des pièces transmises au Défenseur des droits, il apparaît que plusieurs éléments justifient l'utilisation d'une telle clause.

En premier lieu, il ressort des éléments versés au dossier de Madame X qu'elle avait été victime d'exploitation sexuelle en Italie pendant plusieurs mois. L'intéressée indique en effet avoir été contrainte de se prostituer afin de rembourser sa dette de voyage. Cette pratique est courante sur le territoire italien, comme le démontre le rapport du Groupe d'expert sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) du 25 janvier 2019 sur la mise en œuvre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie :

« Dans ses Observations finales de 2017, concernant l'Italie, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) s'est inquiété de la prévalence de la traite des femmes et des filles en Italie et de leur prostitution forcée, en particulier dans le contexte des migrations¹ » ;

¹ Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par l'Italie, Rapport du Groupe d'expert sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), 25 janvier 2019, §17

« La forte augmentation du nombre de femmes et de filles qui arrivent en Italie en provenance d'Afrique (...) est associée à une augmentation de l'offre de victimes potentielles d'exploitation sexuelle² ».

Après plusieurs auditions de la réclamante, l'association Y elle-même a identifié l'intéressée comme étant victime de traite des êtres humains sur le territoire italien.

Or, dans une situation proche de celle de Madame X, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la décision de transfert vers l'Italie d'une ressortissante nigériane victime d'un réseau de prostitution, en rappelant que :

« Compte tenu de ce qui a été dit, il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet de Haute-Garonne aurait pris en compte la situation du système d'accueil des demandeurs d'asile en Italie, ni les raisons (...) ayant motivé le choix de Madame X de rejoindre la France après avoir séjourné en Italie dans des conditions marquées par une grande insécurité, et notamment du fait d'avoir été victime d'un réseau de prostitution » (TA Toulouse, 9 novembre 2018, n°1805185).

Plusieurs éléments du dossier de Madame X indiquent par ailleurs qu'elle a été victime, à son arrivée en France, de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail.

Ainsi, le parcours migratoire de l'intéressée, faisant état de mauvais traitements, atteste de sa vulnérabilité et constitue un obstacle à son transfert vers l'Italie

Or, bien que l'intéressée semble avoir fait part de ces mauvais traitements dès son entretien avec les services préfectoraux, lors de son passage en GUDA, ni le résumé de l'entretien individuel ni l'arrêté de transfert n'y font référence. Ces éléments ne semblent donc pas avoir été pris en compte par une préfecture avant la mise en œuvre de la procédure d'éloignement. Les informations relatives à ses besoins particuliers en terme de prise en charge ne paraissent pas avoir été communiquées aux autorités italiennes, contrairement à ce qu'envisage l'article 31 du règlement « *Dublin III* ». Madame X bénéficie pourtant en France d'un accompagnement adapté à sa situation.

En second lieu, le règlement « *Dublin III* », fixe explicitement l'interdiction dégagée par la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour les États membres de transférer un demandeur d'asile vers un autre État responsable « *lorsqu'ils ne peuvent ignorer* » l'existence de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État (CJUE, 21 décembre 2011, *NS*, C-411/10 et CEDH, 21 janvier 2011, *MSS c./Belgique et Grèce*, req n°30696/09). Faute de quoi, ces États contreviennent à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme prohibant les traitements inhumains ou dégradants.

Si la jurisprudence de la CEDH ne reconnaît pas, pour l'instant, l'existence de telles défaillances à même de justifier l'interdiction de tout renvoi de demandeurs d'asile vers l'Italie, la Cour a eu néanmoins l'occasion d'adopter une position nuancée, fondée sur la particulière vulnérabilité de certains demandeurs.

Ainsi, dans un arrêt de Grande chambre en date du 4 novembre 2014, s'agissant d'une famille afghane comprenant six jeunes enfants, la CEDH a révélé qu'il ne peut être ignoré que des défaillances graves de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Italie sont susceptibles d'être mises en cause (CEDH, Gde Ch., 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, req. n°29217112).

² *Ibid*, §132

Dans un jugement du 26 juin 2018, le tribunal administratif de Z, sans retenir l'existence de défaillances systémiques dans le système d'asile italien, a néanmoins jugé que :

« Les rapports et articles produits aux débats établissent que les autorités italiennes, confrontées à un afflux massif et sans précédent de demandeurs d'asile, se trouvent en grande difficulté pour traiter ces demandes dans des conditions conformes à l'ensemble des garanties exigées par le respect du droit d'asile, situation qui est reconnue et déplorée par ces autorités elles-mêmes. Au surplus, les mesures provisoires et dérogatoires au règlement Dublin III qui avaient été prises au profit de l'Italie et de la Grèce ont pris fin à compter du 26 septembre 2017 » (TA Z, 26 juin 2018, n°1806671/9).

Plus récemment, par un jugement du 15 octobre 2018 (n° 1802323), le tribunal administratif de Pau a explicitement retenu l'existence de défaillances systémiques de l'asile en Italie.

Enfin, le tribunal administratif de Melun s'est également fondé à plusieurs reprises sur l'évolution de la politique italienne en matière d'asile pour annuler des décisions de transfert vers ce pays (TA Melun, 18 septembre 2018, n° 1807266 et 11 octobre 2018, n°1807354).

Par conséquent, tant au regard de la situation d'extrême vulnérabilité de Madame X qu'au regard des défaillances dans le système d'asile italien, le Défenseur des droits estime que la décision de transfert manque de base légale.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du tribunal administratif de Z.

Jacques TOUBON