


Département Thématique C  
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles



**PROPOSITION DE RÈGLEMENT ÉTABLISSANT LES CRITÈRES  
ET MÉCANISMES DE DÉTERMINATION DE L'ÉTAT MEMBRE  
RESPONSABLE DE L'EXAMEN D'UNE DEMANDE DE PROTECTION  
INTERNATIONALE PRÉSENTÉE DANS L'UN DES ÉTATS MEMBRES  
PAR UN RESSORTISSANT DE PAYS TIERS OU UN APATRIDE  
(REFONTE), COM (2008) 820 FINAL**

**LIBERTÉS CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES**





PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT  
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROOPAPARLAMENTET

**Direction Générale Politiques Internes de l'Union  
Département Thématique C  
Droits des Citoyens et Affaires Constitutionnelles**

**PROPOSITION DE REGLEMENT ETABLISSANT LES CRITERES  
ET MECANISMES DE DETERMINATION DE L'ÉTAT MEMBRE RESPONSABLE  
DE L'EXAMEN D'UNE DEMANDE DE PROTECTION INTERNATIONALE  
PRESENTÉE DANS L'UN DES ÉTATS MEMBRES PAR UN RESSORTISSANT  
DE PAYS TIERS OU UN APATRIDE,  
COM (2008) 820 FINAL**

**BRIEFING NOTE**

**Résumé:**

La note présente une évaluation des aspects suivants: l'élargissement du champ d'application à la protection subsidiaire, la question du droit à un recours judiciaire effectif, la rétention, l'élargissement de la notion de "membres de la famille", les clauses discrétionnaires, la nouvelle procédure de suspension provisoire des transferts.

**PE 410.676**

Cette note a été demandée par la Commission des Libertés Civiles, Sécurité et Justice du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes: EN, FR.

Auteur: **Prof. Dr. h.c. Kay Hailbronner, Konstanz**

Manuscrit achevé en mars 2009

Des copies peuvent être obtenues auprès de:

M. Jean-Louis Antoine-Grégoire

Tél: +32 2 2842753

Fax: +32 2 2832365

E-mail: [jean-louis.antoine@europarl.europa.eu](mailto:jean-louis.antoine@europarl.europa.eu)

Informations sur les publications DG Ipol:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=FR>

<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms>

Bruxelles, Parlement européen

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

## **1. Observations générales**

### ***a. Droit à l'Information pour les demandeurs de protection internationale***

Un des objectifs principaux du règlement amendé est d'améliorer les normes de protection des personnes qui tombent sous le champ d'application de la procédure Dublin. Même si actuellement il y a certainement quelques vides juridiques concernant la protection légale, les modifications proposées semblent contenir des dispositions beaucoup trop détaillées. A titre d'exemple de dispositions législatives "trop parfaites", on peut citer l'Article 3 § 4 relatif au droit à l'information quant à l'application du règlement. On peut se demander si le devoir d'informer un demandeur sur les "*objectifs du règlement*", sur les « *critères d'attribution de la responsabilité* » répondent aux objectifs du règlement. Il me semble que la Commission tend davantage à donner un cours de droit aux demandeurs de la protection internationale plutôt que de les informer sur leurs droits essentiels et les conséquences qui résultent de la contestation d'une décision de transfert.

Proposition: remplacer la modification par des indications sur les possibilités de contester une décision de transfert et ses conséquences.

### ***b. Elargissement du champ d'application à la protection subsidiaire***

En principe, l'élargissement du champ d'application est utile. Cependant l'élargissement peut entraîner des difficultés quant à la détermination du champ d'application du règlement. La définition de la notion de demande de protection internationale (directive 2004/83 Article 2 para 9) : « *demande de protection (...) qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut de 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* » peut mener à de nouveaux conflits entre les Etats membres aussi bien qu'à un retard dans les procédures. Par conséquent, l'élargissement du mécanisme de règlement des différends semble être une modification utile.

### ***c. Application du règlement aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile (considérant 9)***

Bien qu'en principe il soit justifié d'assurer l'égalité de traitement de tous les demandeurs d'asile pendant la procédure de détermination de l'Etat membre responsable, on doit tenir compte du fait que certaines dispositions de la directive conditions d'accueil ne sont absolument pas appropriées à la prise en charge d'un demandeur et des membres de sa famille pendant la période d'attente

nécessaire au transfert de ces personnes vers l'Etat responsable.

## **2. Droit de recours judiciaire effectif (considérant 17 et Article 26)**

L'article 26 reconnaît le droit à un recours judiciaire effectif en conformité avec la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits du Homme et les principes généraux du droit de la C.E tels qu'ils sont appliqués par la Cour Européenne de Justice. Par conséquent, le principe de l'Article 26 § 1 peut difficilement être contesté. L'effectivité du droit à un recours, n'exige cependant pas nécessairement un effet suspensif. L'article 26 amendé prévoit une décision de l'autorité visée à l'Article 26 § 1 pour décider, aussi rapidement que possible, et en tout état de cause dans un délai de 7 jours ouvrables, si la personne concernée peut, ou non, rester sur le territoire de l'Etat membre en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision. En principe, cette solution peut être considérée comme instaurant un équilibre acceptable entre l'intérêt public, qui requiert d'avoir une procédure de transfert prompte et efficace, et l'intérêt privé, qui requiert de pouvoir rester sur le territoire afin de déposer une demande d'asile. La disposition ne prévoit aucun critère en ce qui concerne la décision de suspension d'une décision de transfert. En règle générale, dans le contexte de Dublin il n'y a aucun danger d'un mal irréversible en cas de non-suspension, ce qui n'est par contre pas le cas dans l'hypothèse d'un retour dans un État tiers (dans ce cas il doit clairement y avoir une suspension s'il y a un doute sur un risque de persécution). D'une façon générale, l'idée de base du règlement Dublin est que tous les Etats membres de l'UE appliquent des normes communes et sont soumis à des règles procédurales et **substantielles** d'asile communes.

*Proposition* : Remplacer la deuxième phrase de l' Article 26 para 4 par ce qui suit : « *La décision, relative au droit de la personne de rester sur le territoire de l'Etat membre concerné en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision, sera prise sur la base d'un examen du bien fondé de sa demande, de l'évaluation de l'intérêt public qui requiert une procédure de transfert prompte et efficace et de l'évaluation de l'intérêt privé qui requiert le droit de rester sur le territoire afin de déposer une demande d'asile.* »

## **3. Placement en rétention**

Le paragraphe 1 de l'Article 27 stipule que les Etats membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle demande une protection internationale conformément à la directive 2005/85/EC. Bien que cela soit exact, cette disposition est aussi en grande partie dénuée de pertinence compte tenu des problèmes de la rétention dans le cadre du règlement Dublin. La

pratique des états indique que les demandeurs ne sont pas détenus au seul motif qu'ils demandent une protection internationale mais plutôt afin d'assurer l'application efficace du règlement Dublin, en particulier afin d'assurer le transfert vers l'Etat responsable. Par conséquent, la question se pose moins au regard de l'Article 27 § 1 mais davantage au regard de l'Article 27 § 2 qui précise les conditions de rétention. Les termes de l'Article 27 § 2 semblent indiquer qu'une rétention est seulement possible s' « *il existe un risque majeur que l'intéressé prenne la fuite* ». Cependant, il est stipulé que la disposition s'applique « *sans préjudice* » de l'Article 8 (2) de la directive conditions d'accueil qui énumère différents motifs de rétention, dont la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public.

Il n'est pas certain que les exigences de l'Article 27 § 1 et § 2 permettent dans la pratique d'effectuer un transfert dans le délai prévu par le règlement Dublin. Il est évident que dans la pratique un nombre considérable de demandeurs d'asile « se cachent », temporairement ou de manière permanente, lors de la notification de transfert vers l'Etat membre responsable. Cela est d'autant plus évident que l'Article 27 § 4 énonce que la rétention ne peut être appliquée qu'à partir du moment où la décision de transfert vers l'Etat membre responsable a été notifiée à l'intéressé conformément à l'article 25, et jusqu'à ce que l'intéressé soit transféré vers ledit Etat membre. En règle générale, ceci exclura que la rétention soit ordonnée au moment de la notification, puisqu'à ce moment-là la personne concernée pourra présenter des alternatives qui devront être prises en compte au moment de décision portant sur la rétention. La pratique antérieure des USA en la matière montre des règles semblables généralement décrites comme « *ordres de prendre la fuite* ». Par conséquent, il semble douteux que l'Article 27 assure une application efficace du règlement dans le cas de demandeurs d'asile qui tentent d'échapper au transfert vers l'état responsable.

L'objectif principal de l'amendement pourra être atteint s'il est spécifié que la rétention, aux fins d'exécuter une décision de transfert, ne peut être ordonnée que si, sur la base d'un examen individuel, les autorités responsables peuvent raisonnablement supposer qu'il y a un risque que le demandeur prenne la fuite. Dans ce contexte il est important de souligner que la définition de l'Article 2 Lit. 1. ne mentionne également qu'un « *risque de fuite* ». Par conséquent, si la condition d'un risque « *majeur* » est maintenue, cela ne devrait logiquement pas être considéré comme suffisant pour remplir les critères de l'Article 2 Lit. 1.

Proposition : modifier l'Article 27 § 2 en enlevant “*majeur*” et supprimer l'Article 27 § 3.

L'Article 27 § 11 exclut catégoriquement la rétention des mineurs non accompagnés quelles que soient les circonstances. Même si cela paraît quelque peu contradictoire avec les termes “*ne*

*peuvent en aucune circonstance être placés en rétention*”, on ne peut pas exclure que des mineurs non accompagnés ne puissent être placés en rétention pour raison d'ordre public (cette interprétation est confirmée par le fait que la Section V ne s'applique qu'en cas de rétention pour permettre les transferts). Mais même aux fins de transfert, il n'est pas certain que l'exécution d'une décision **de transfert** doive être catégoriquement exclue quelles que soient les circonstances. Bien que l'objectif de la disposition de prendre en compte la situation particulière des mineurs non accompagnés soit fondée, il faut cependant garder à l'esprit que cette disposition peut entraîner un risque important d'abus dans la mesure où fréquemment il peut être difficile sinon impossible de déterminer l'âge précis du demandeur. De plus la disposition ne prend pas suffisamment en compte les différentes circonstances et conditions dans lesquelles la nécessité de transférer les mineurs non accompagnés peut se faire sentir, mineurs qui ont pu se déplacer irrégulièrement d'un Etat membre de l'UE à un autre Etat membre. La possibilité du transfert dans ces cas ne peut trouver à s'appliquer que si les clauses humanitaires relatives au changement de la responsabilité, dont le champ d'application est très large, ne sont pas applicables.

**Proposition:** Les mineurs non accompagnés ne peuvent être placés en rétention aux fins de transfert qu'en dernier ressort et que si un dispositif particulier a été mis en place pour restreindre la durée de la rétention à son strict minimum et pour s'assurer que les intérêts du mineur et sa situation individuelle ont bien été pris en compte à tous les stades de la procédure de transfert.

#### **4. Elargissement de la notion de “*Membres de la famille*” (Article 2 i)**

##### ***a. Les membres de la famille***

L'amendement inclut les enfants mineurs mariés des couples visés au point i « *lorsque leur intérêt supérieur exige qu'ils résident avec le demandeur* ». Il n'y a aucun critère pour déterminer quelles sont les conditions dans lesquelles il est de leur intérêt supérieur de résider avec le demandeur.

L'amendement est très vague et aboutira probablement à un **droit de détermination** des enfants mineurs mariés.

**Proposition :** suppression de l'Art. 2 Lit. i (iii). En application des dispositions générales, les circonstances particulières peuvent suffisamment être prises en compte.

##### ***b. Garanties en faveur des mineurs (Article 6)***

Les Etats membres de l'UE sont tenus de respecter le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant énoncé dans la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant. Il douteux que la reprise de cette clause améliore de manière significative le contenu de la disposition. De mon point de vue, il serait suffisant de faire référence dans les considérants aux principes généraux telle que la prise en



compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et en renvoyant aux traités internationaux en vigueur en la matière.

### **c. Dérogation aux critères (Article 7 § 3)**

L'Article 7 § 3 instaure une dérogation aux fins “*d'assurer le respect du principe d'unité familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant*”. L'Etat membre responsable est déterminé en application des critères définis aux articles 8 à 12 “[...] *sur la base de la situation qui existait au moment où le demandeur d'asile a présenté sa dernière demande de protection internationale*”. La dérogation aux critères de responsabilité sur la base de clauses aussi vagues que celle de “*l'intérêt supérieur de l'enfant*” conduit à un degré d'incertitude très important qui peut engendrer des conflits futurs (voir aussi l'Article 8 § 3 et § 4). Cette incertitude est encore aggravée par l'adoption du terme “*autre parent*” (Art. 8 § 4) ou “*membres de la famille*” (Art. 8 § 3). Si les membres de la famille sont définis dans l'Article 2 lit. i, le terme “*autre parent*” ne l'est pas.

## **5. Clauses discrétionnaires (Article 17)**

### **a. Le consentement du demandeur est exigé (Article 17 § 1)**

Cette exigence semble a priori acceptable bien qu'elle diminue la possibilité pour les Etats membres de faire usage de la clause discrétionnaire de l'Article 17 afin de faciliter et d'accélérer une procédure d'asile.

### **b. Droit pour les Etats membres de demander à un autre Etat membre de prendre un demandeur en charge (Article 17 § 2)**

Le droit accordé aux Etats membres de demander à un autre Etat membre de prendre un demandeur en charge “*pour rapprocher des membres de la famille, ainsi que d'autres parents pour des raisons humanitaires fondées, [...] même si l'Etat membre requis n'est pas responsable en application des critères définis aux articles 8 à 12 (...)*”, est quelque peu confus. Il semble qu'aucune obligation n'en découle. Cependant, cela apparaît quelque peu en contradiction avec l'obligation d'énoncer les raisons puisqu'aucun critère pour déterminer « *les raisons humanitaires* » n'est précisé. A mon avis la disposition est superflue.

Proposition : supprimer cette disposition.

### **c. Obligation des Etats membres de reprendre en charge le demandeur (Article 18 § 1 and § 2)**

L'obligation de reprendre en charge le demandeur a d'une certaine façon été modifiée en ce qui

concerne un demandeur qui se trouve sur le territoire d'un autre Etat membre « *sans titre de séjour* ». Il n'est pas certain que le titre de séjour puisse être vraiment considéré comme décisif dans les cas pour lesquels, en vertu du droit national, un titre de séjour doit être délivré même pour des personnes n'ayant pas **de permis de résidence** (certificat de tolérance, une suspension de l'exécution de décisions de retour etc.).

Proposition : remplacer par “sans permis de résidence”

L'Article 18 § 2 impose à l'Etat membre responsable l'obligation d'examiner la demande même en cas de retrait par le demandeur. La rédaction de ce paragraphe peut induire en erreur. La disposition devrait être limitée au cas de retrait en raison du déplacement vers un autre Etat membre. Si un demandeur a volontairement retiré sa demande pour d'autres raisons, il n'y a aucune raison de revenir sur la décision d'interrompre l'examen de la demande et de mener cet examen à son terme.

Proposition : remplacer les termes par “*en raison du déplacement du demandeur vers un autre Etat membre*”.

#### **d. Cessation de la responsabilité (Article 19)**

A nouveau l'expression “*titre de séjour*” est utilisée de façon peu claire. On ne sait pas s'il s'agit d'un document attestant d'un permis de résidence ou d'un document attestant de la durée ou du statut en tant que demandeur de protection internationale.

#### **6. Procédure (Article 25 et seq.)**

L'Art. 25 précise que la notification d'une décision de transfert est réglementée. La disposition modifiée prévoit l'obligation de notifier à l'intéressé la décision de transfert dans un délai n'excédant pas quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la réponse de l'Etat membre requis. L'obligation de notifier la décision de transfert dans un délai n'excédant pas quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la réponse de l'Etat membre requis peut augmenter le risque de fuite et ne contribuera pas à rendre la procédure plus efficace. La disposition du § 2 de l'Article 25, selon lequel la décision de transfert doit contenir « *une description des principales étapes de la procédure qui l'a précédée* » semble inutile et sans intérêt pour le demandeur. Elle peut contribuer à créer une confusion sur la signification de telles descriptions.

#### **7. La suspension temporaire du système de transfert (considérant 21 et Article 31)**

La nouvelle procédure de suspension provisoire des transferts est prévue pour contribuer à

« *témoigner davantage de solidarité à l'égard des Etats membres dont le système d'asile est soumis à des pressions particulières* » (considérant 21). On ne voit pas vraiment sur quoi la Commission européenne se fonde pour émettre une telle hypothèse. Le mécanisme de suspension s'applique seulement en cas de mouvements secondaires et rejette la charge sur les Etats membres qui s'avèrent justement être les pays destinataires des mouvements secondaires irréguliers, en règle générale des états limitrophes. En fait ceci a très peu à voir avec un niveau de solidarité plus important à moins qu'on ne suppose que les mouvements irréguliers depuis les Etats membres responsables vers d'autres Etats membres d'UE conduisent à une meilleure distribution des charges (?). Dans la pratique le mécanisme ne permet qu'une « légalisation » de l'atteinte aux règles de responsabilité de Dublin.

Il est douteux d'admettre que la non-application du règlement Dublin contribue à le rendre plus efficace. En outre cela pourrait présenter un précédent dangereux qui permet de soulager la charge et incite à créer une situation de pression menant à une demande de suspension provisoire du système de transfert Dublin. Cela pourrait également être un élément incitateur puisqu'il encourage les demandeurs d'asile à tirer profit de mouvements irréguliers vers d'autres Etats membres considérés comme plus attrayants sur le plan économique et sur d'autres plans.

L'Article 31 soumet la suspension du transfert à des conditions extrêmement vagues ("*situation d'urgence particulière faisant peser une charge exceptionnellement lourde*") et ne donne pas de critères suffisants qui justifieraient que le règlement Dublin ne soit pas appliqué.

L'incapacité politique à faire face à une situation comme celle que l'on trouve en Italie ne peut pas être résolue par la mise en place d'une procédure générale de suspension qui ne contribue à aucun système de distribution mais seulement à un déplacement du fardeau de la charge. Lorsque le flux des demandeurs d'asile est chiffrable et non proportionnellement réparti ou lors d'un afflux soudain de demandeurs d'asile menant à surcharger le système, la solution au problème de la mise en place d'un mécanisme de distribution au sein de l'UE ne peut pas être résolue par cette disposition. Un mécanisme de distribution au niveau communautaire est cependant indispensable.

En outre il n'est pas certain qu'une décision de suspension doive relever de la compétence de la Commission. Le problème est principalement un problème politique entre les Etats membres. C'est la raison pour laquelle on peut se demander s'il est raisonnable de confier à la Commission le pouvoir de prendre une décision de suspendre les règles de transfert en lieu et place de demander aux Etats membres de prendre leur responsabilité pour trouver une solution au problème de la mise en place d'un système de répartition des charges.