



---

# Règlement de Dublin relatif aux demandes de protection internationale

---

Évaluations de la  
mise en œuvre  
européenne

---

ÉTUDE

---

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Éditeur: Amandine Scherrer  
Unité de l'Évaluation Ex-Post  
PE 642.813 – février 2020

FR



# Règlement de Dublin relatif aux demandes de protection internationale

---

## Étude

En novembre 2019, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a mis en chantier un rapport de mise en œuvre du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride. Fabienne Keller (Renew, France) a été nommée rapporteure.

Les rapports de mise en œuvre des commissions du Parlement européen s'accompagnent habituellement d'évaluations de la mise en œuvre européenne, dont se charge l'unité d'évaluation ex post de la direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS).

Le règlement de Dublin vise à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et à veiller à ce que chaque demande soit examinée de manière équitable dans l'un des États membres. En 2015, le nombre de demandes d'asile a considérablement augmenté, mettant à mal le régime d'asile européen commun (RAEC). Les procédures qui avaient été créées dans le cadre de l'application du règlement ont alors été soumises à une épreuve sans précédent.

Cette étude contient une analyse de la mise en œuvre des diverses dispositions du règlement. Elle révèle de nombreuses failles dans les méthodes d'application actuelles. Plus particulièrement, l'objectif initial du règlement (à savoir l'accès rapide et équitable à la procédure de demande d'asile dans un seul État membre) n'a pas été atteint et le respect des droits des demandeurs d'asile est loin d'être satisfaisant.

## **AUTEURE DE L'INTRODUCTION GÉNÉRALE (partie 1)**

Amandine Scherrer, unité d'évaluation ex post

Le présent document a été élaboré par l'unité d'évaluation ex post de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, qui dépend de la direction générale des services de recherche parlementaire (EPRS) du secrétariat du Parlement européen.

Pour contacter les auteurs, veuillez envoyer un courriel à l'adresse suivante: [EPRS-ExPostEvaluation@ep.europa.eu](mailto:EPRS-ExPostEvaluation@ep.europa.eu)

## **AUTEURS DE L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE (partie 2)**

La présente étude a été rédigée par l'équipe de recherche du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), à la demande de l'unité d'évaluation ex post de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, qui relève de la direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS) au sein du secrétariat du Parlement européen.

## **ADMINISTRATRICE RESPONSABLE**

Amandine Scherrer, unité d'évaluation ex post

Pour contacter l'éditeur, veuillez envoyer un courriel à [EPRS-ExPostEvaluation@ep.europa.eu](mailto:EPRS-ExPostEvaluation@ep.europa.eu)

## **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Original: EN

Traduction: FR

Manuscrit achevé en février 2020.

## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR**

Le présent document est rédigé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen dans le but de les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu de ce document relève de la responsabilité exclusive des auteurs et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

Bruxelles © Union européenne, 2020.

PE 642.813

ISBN: 978-92-846-6826-7

DOI: 10.2861/88117

CAT: QA-01-20-114-FR-N

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

## Table des matières

Liste des sigles _____	1
Liste des codes pays _____	2
Note méthodologique _____	3
PARTIE I: Analyse liminaire de l'EPRS _____	6
1. Principales conclusions _____	6
1.1. Mise en place progressive du régime d'asile européen commun (RAEC) _____	7
1.2. Objectifs initiaux du règlement de Dublin et principales dispositions _____	9
1.2.1. Critères pour déterminer la responsabilité _____	11
1.2.2. Requêtes aux fins de prise/reprise en charge _____	12
1.2.3. Décisions de transfert _____	12
1.2.4. Droits des demandeurs _____	13
1.3. Le contexte de la crise humanitaire: le règlement de Dublin sous pression _____	14
1.4. Principales évaluations ultérieures _____	18
1.5. Situation actuelle au niveau interinstitutionnel _____	24
Partie II: Évaluation de la mise en œuvre du règlement de Dublin _____	27
1. Synthèse _____	29
2. Introduction _____	35
2.1. Contexte du rapport _____	35
2.2. Méthodes _____	37
2.2.1. Remarques concernant les statistiques sur Dublin _____	37
2.2.2. Choix des pays pour l'analyse approfondie _____	39
2.3. Structure organisationnelle _____	40
2.3.1. Généralités _____	40
2.3.2. Ressources et évolution de la structure organisationnelle _____	41

---

2.3.3. Coopération des autorités nationales au niveau de l'Union	44
2.4. Le droit des demandeurs à l'information	45
2.5. Enregistrement dans Eurodac	48
2.6. Application de la procédure de Dublin dans les hotspots et après le débarquement	50
2.7. Critères de détermination de l'État membre responsable	53
2.8. Clauses discrétionnaires	62
2.9. Enfants non accompagnés	66
2.9.1. Prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant	66
2.9.2. Désignation d'un tuteur	69
2.10. Transferts	71
2.10.1. Efficacité des transferts	74
2.10.2. Suspension des transferts	77
2.10.3. Le rôle de la Commission	79
2.11. Mouvements secondaires et procédures abandonnées	81
2.12. Alerte rapide	82
2.13. Durée des différentes étapes de la procédure	83
2.13.1. Règles en matière de délais	83
2.13.2. Délais pour les transferts	85
2.13.3. Durée moyenne globale	85
2.14. Procédures d'appel	87
2.14.1. Droits légaux à un recours effectif	87
2.14.2. Nombre de procédures de recours	88
2.15. Placement en rétention pendant la procédure de Dublin	89
2.15.1. Règles en matière de placement en rétention	89
2.15.2. Placement en rétention: les chiffres	91

2.15.3. Transferts coercitifs _____	92
2.16. Conclusions et recommandations _____	92
2.16.1. Lacunes en matière d'information _____	94
2.17. Bonnes pratiques dans la mise en œuvre de Dublin _____	95
2.17.1. Information _____	95
2.17.2. Intérêt supérieur de l'enfant _____	95
2.17.3. Considérations familiales _____	96
2.17.4. Protection contre les traitements inhumains et dégradants _____	96
2.17.5. Protection judiciaire effective _____	96
2.17.6. Placement en rétention _____	97
2.18. Appréciation par rapport aux critères de la boîte à outils pour une meilleure réglementation _____	97
2.19. Recommandations _____	106
ANNEXE 1 – Routes migratoires et demandeurs d'asile dans l'Union (2016-2018) _____	110
Les principales routes migratoires: _____	110
ANNEXE 2 – Tableaux statistiques _____	112
ANNEXE 3 – Jurisprudence: résumé des récents arrêts de la CJUE sur le règlement Dublin III _____	116
PRINCIPALES RÉFÉRENCES _____	118

## Liste des graphiques

Figure 1 – Grandes étapes du règlement de Dublin	11
Figure 2 – Principales conclusions des évaluations du règlement de Dublin (2015-2018)	22
Figure 3 – Le régime d’asile européen commun (RAEC): principaux obstacles et lacunes	23
Figure 4: Effectifs des autorités compétentes en matière d’asile comparés au nombre de demandeurs d’asile: 1 <sup>er</sup> janvier – 30 juin 2019	43
Figure 5. Vue d’ensemble des requêtes émises entre 2016 et le premier semestre 2019 sur tout le continent	55
Figure 6. Comparaison du nombre de demandes d’asile et de demandes «Dublin» en Grèce et en Espagne, 2016-2018	56
Figure 7: Requêtes reçues par les principaux pays d’accueil, 2016-2018	57
Figure 8. Taille de la population des principaux pays d’accueil au 1 <sup>er</sup> janvier 2019	57
Figure 9: Ventilation des requêtes émises par type, 2016-2018	58
Figure 10: Répartition des requêtes aux fins de prise en charge émises par critère, 2016-2018	59
Figure 11: Taux de requêtes pour motif familial parmi l’ensemble des requêtes aux fins de «reprise en charge» émises introduites dans les principaux pays, 2018	60
Figure 12: Requêtes au titre de la «clause humanitaire» et nombre de demandes de protection internationale, 2018	63
Figure 13: Requêtes au titre de la «clause humanitaire» par rapport au nombre total de requêtes émises, 2018	64
Figure 14: Transferts sortants effectués par les principaux pays d’envoi, 2016 – premier semestre 2019	72
Figure 15: Nombre total de demandeurs dans les principaux pays d’envoi, 2016 – premier semestre 2019	73
Figure 16: Transferts entrants effectués par les principaux pays d’envoi, 2016 – premier semestre 2019	74
Figure 17: Nombre total de demandeurs dans les principaux pays d’envoi, 2016 – premier semestre 2019	74
Graphique.i: Nombre de demandeurs et de requêtes «Dublin» émises par État membre d’envoi 2016	112
Graphique.ii: Nombre de demandeurs et de requêtes «Dublin» émises par État membre d’envoi 2017	113
Graphique.iii: Nombre de demandeurs et de requêtes «Dublin» émises par État membre d’envoi 2018	114
Graphique.iv: Nombre de demandeurs et de requêtes «Dublin» émises par État membre d’envoi premier semestre de 2019	115



Liste des tableaux

Tableau 1: Comparaison des décisions de transfert et des transferts sortants dans certains pays, 2018	75
Tableau 2: Délais des procédures de Dublin	84
Tableau 3: critères de détermination d'un «risque non négligeable de fuite» au titre de l'article 2, point n)	90



## Liste des sigles

<b>AIDA</b>	base de données en matière d'asile
<b>CCE</b>	Cour des comptes européenne
<b>CdE</b>	Conseil de l'Europe
<b>CEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>CERE</b>	Conseil européen sur les réfugiés et les exilés
<b>CJUE</b>	Cour de justice de l'Union européenne
<b>EASO</b>	Bureau européen d'appui en matière d'asile
<b>EDAL</b>	base de données européenne du droit d'asile
<b>EPRS</b>	direction générale des services de recherche parlementaire du Parlement européen
<b>FAMI</b>	Fonds «Asile, migration et intégration»
<b>FRA</b>	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
<b>Frontex</b>	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
<b>OIM</b>	Organisation internationale pour les migrations
<b>ONG</b>	organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>RAEC</b>	régime d'asile européen commun
<b>REM</b>	réseau européen des migrations
<b>traité FUE</b>	traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

## Liste des codes pays<sup>1</sup>

<b>AT</b>	Autriche
<b>BE</b>	Belgique
<b>BG</b>	Bulgarie
<b>CH</b>	Suisse
<b>CY</b>	Chypre
<b>CZ</b>	Tchéquie
<b>DE</b>	Allemagne
<b>DK</b>	Danemark
<b>EE</b>	Estonie
<b>EL</b>	Grèce
<b>ES</b>	Espagne
<b>FI</b>	Finlande
<b>FR</b>	France
<b>HR</b>	Croatie
<b>HU</b>	Hongrie
<b>IE</b>	Irlande
<b>IS</b>	Islande
<b>IT</b>	Italie
<b>LI</b>	Liechtenstein
<b>LT</b>	Lituanie
<b>LU</b>	Luxembourg
<b>LV</b>	Lettonie
<b>MT</b>	Malte
<b>NL</b>	Pays-Bas
<b>NO</b>	Norvège
<b>PL</b>	Pologne
<b>PT</b>	Portugal
<b>RO</b>	Roumanie
<b>SE</b>	Suède
<b>SI</b>	Slovénie
<b>SK</b>	Slovaquie
<b>UK</b>	Royaume-Uni

---

<sup>1</sup> Cette liste contient les États liés par le règlement de Dublin, soit les États membres de l'Union et quatre pays associés (à savoir la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein). Même si le Royaume-Uni a quitté l'Union le 31 janvier 2020, il reste, en principe, lié par le règlement durant la phase de transition.

## Note méthodologique

Cette évaluation de la mise en œuvre européenne a été préparée pour appuyer la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) dans son travail de rédaction d'un rapport de mise en œuvre du règlement de Dublin. Adopté en 2013, ce règlement (que l'on appelle actuellement Dublin III car il a subi plusieurs réformes) a été conçu pour éviter qu'une personne ne dépose plusieurs demandes dans différents États membres et pour déterminer rapidement, à l'aide de critères objectifs et équitables, l'État membre responsable d'une demande d'asile.

L'évaluation est divisée en deux parties: d'un côté, une analyse liminaire, préparée en interne par le service de recherche du Parlement européen (EPRS) (partie I) et, de l'autre, une étude externe (partie II), préparée par le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) – une alliance de 105 organisations non gouvernementales travaillant avec des demandeurs d'asile dans 40 pays européens.

La première partie de l'analyse est consacrée à une présentation des grands principes du règlement de Dublin et des procédures qui en découlent. Des faits utiles sont également rappelés (notamment la crise humanitaire engendrée par l'augmentation rapide du nombre de demandeurs d'asile et de migrants en situation irrégulière arrivant dans l'Union en 2015) pour permettre de comprendre le contexte du débat actuel sur la mise en œuvre du règlement. En dernier lieu, l'auteure donne un aperçu général des diverses évaluations qui ont été menées sur le règlement Dublin III depuis son entrée en vigueur et souligne les principales failles découvertes. L'analyse se concentre en particulier sur les rapports clés suivants: les deux évaluations qui ont été menées par une entreprise internationale de conseil (ICF) à la demande de la Commission européenne en 2015 et en 2016<sup>2</sup>, et l'évaluation préparée par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) en 2017<sup>3</sup>. Elle s'appuie en outre sur divers documents directifs et études, y compris ceux préparés par le Parlement européen<sup>4</sup>. La première partie a donc pour but de faire le point sur la situation au regard de la mise en œuvre du règlement Dublin III – règlement qui subit, depuis 2015, une pression sans précédent et qui fait l'objet d'une grande controverse dans le cadre de la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC).

Dans la deuxième partie de l'analyse, l'étude externe vise à fournir au Parlement européen des informations précises et récentes sur la mise en œuvre du règlement de Dublin. Étant donné que les auteurs n'ont disposé que de peu de temps pour préparer cette analyse complémentaire, et conformément aux instructions du secrétariat du Parlement européen, l'étude se concentre uniquement sur certains aspects du règlement, à savoir:

- la structure organisationnelle des unités responsables au niveau national des procédures relatives au règlement de Dublin (dites «unités "Dublin"»),
- la coopération entre ces unités au niveau de l'Union et l'appui fourni par l'Union,
- les droits procéduraux des demandeurs d'asile,

---

<sup>2</sup> ICF, [Evaluation of the Dublin III Regulation](#), 2015; [Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation](#), 2016.

<sup>3</sup> HCR, [Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation](#), 2017.

<sup>4</sup> En particulier: Malmersjö, G., Remáč, M., [Implementation Appraisal of the Dublin Regulation and asylum procedures in Europe](#), Parlement européen, EPRS, avril 2016; Maiani, F., [The Reform of the Dublin III Regulation](#), département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, direction générale des politiques internes de l'Union, juin 2016; Van Ballegooij, W., Navarra, C., [The Cost of Non-Europe in Asylum Policy](#), Parlement européen, EPRS, octobre 2018; Radjenovic, A., [Reform of the Dublin System](#), EPRS, mars 2019; Cour des comptes européenne, Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats, [Rapport spécial 2019/24](#), novembre 2019.

- le processus d'enregistrement dans la base de données où sont stockées et traitées les empreintes digitales des demandeurs d'asile entrés dans l'Union (soit le système européen de comparaison des empreintes digitales, Eurodac),
- le contexte particulier des hotspots (c'est-à-dire, les premières installations d'accueil des migrants et des réfugiés en Grèce et en Italie, qui reçoivent un soutien de la part de l'Union),
- les critères utilisés pour déterminer l'État membre responsable d'une demande d'asile et la marge de manœuvre dont disposent les États face à ces critères (soit les clauses discrétionnaires),
- la question des enfants non accompagnés,
- les méthodes utilisées pour traiter et réaliser les transferts de demandeurs d'asile,
- la durée des différentes étapes des procédures,
- les procédures d'appel et la question du placement en rétention.

À partir de l'analyse de ces aspects particuliers, l'étude externe offre des conclusions transversales, conformément aux principes d'amélioration de la réglementation de l'Union<sup>5</sup>. Elle se fonde principalement sur des recherches documentaires. Les auteurs ont notamment consulté les sources suivantes:

- les statistiques d'Eurostat et de la base de données en matière d'asile (AIDA) relatives au règlement de Dublin<sup>6</sup>,
- des informations qualitatives sur les pratiques nationales, tirées des rapports comparatifs et des rapports par pays de l'AIDA,
- les rapports annuels du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne,
- la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et des juridictions nationales, disponible dans la base de données européenne du droit d'asile (EDAL)<sup>7</sup>.

Cependant, comme expliqué tout au long de l'étude externe, plusieurs difficultés compliquent la fourniture de données à l'échelle de l'Union. Les disparités dans les données s'expliquent principalement par le fait que les données que recueille Eurostat reposent sur les statistiques fournies par les États membres. Or, les «unités Dublin» continuent de transmettre des chiffres différents à propos du nombre de requêtes et de transferts qu'elles échangent. Par conséquent, il est actuellement impossible d'obtenir des données exhaustives et complètes sur la mise en œuvre du règlement de Dublin dans toute l'Union. Il convient donc de garder ces contraintes méthodologiques à l'esprit ainsi que de rester critique et prudent face aux statistiques fournies dans l'étude. Par ailleurs, du fait de ce manque de données comparables, il est impossible de comparer intégralement les aspects quantitatifs et qualitatifs de la mise en œuvre. Malgré ces contraintes, l'étude contient des informations sur tous les États liés par le règlement de Dublin<sup>8</sup>, dans la limite

---

<sup>5</sup> Selon les principes d'amélioration de la réglementation de l'Union, il est nécessaire de respecter les critères suivants pour évaluer la mise en œuvre: efficacité, efficacité, pertinence, cohérence et valeur ajoutée européenne. Voir outil n° 47 de la [boîte à outils pour une meilleure réglementation](#) de la Commission européenne.

<sup>6</sup> La [base de données en matière d'asile](#) (AIDA) est gérée par le CERE. Elle offre une vue d'ensemble des procédures d'asile, conditions d'accueil et de placement en rétention ainsi que de la protection offerte en Europe.

<sup>7</sup> La [base de données européenne du droit d'asile](#) (EDAL) est gérée par le CERE et contient la jurisprudence de 22 États européens, de la CJUE et de la CEDH au sujet du droit des réfugiés et du droit d'asile.

<sup>8</sup> Il s'agit des États membres de l'Union et de quatre pays associés: (à savoir la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein). Même si le Royaume-Uni a quitté l'Union le 31 janvier 2020, il reste, en principe, lié par le règlement durant la phase de transition.

des informations disponibles. L'analyse se concentre sur les États membres qui ont lancé la majorité des procédures de Dublin ces dernières années.

## PARTIE I: Analyse liminaire de l'EPRS

### 1. Principales conclusions

Le règlement de Dublin est un élément essentiel du régime d'asile européen commun (RAEC). Il a été initialement conçu pour permettre de déterminer l'État membre chargé d'examiner une demande d'asile, afin d'éviter qu'une personne ne dépose plusieurs demandes dans différents pays de l'Union.

Pour que le système fonctionne correctement, il est nécessaire que les États membres accordent les mêmes droits à tous les demandeurs d'asile et que chaque demande soit examinée de manière équitable, quel que soit le lieu où elle est déposée dans l'Union. Toutefois, malgré les efforts déployés au niveau de l'Union pour assurer une plus grande convergence entre les États membres, ceux-ci conservent une marge d'appréciation considérable pour organiser la procédure d'asile au niveau national.

Les différentes évaluations de l'application du règlement menées entre 2015 et 2019 ont donné des résultats cohérents. En particulier, les éléments suivants ont été soulignés:

- Au niveau national, tous les États n'ont pas mis en place un mécanisme de coordination officiel pour mettre en œuvre les procédures induites par le règlement de Dublin. En outre, les capacités (personnel, fonds) sont très variables d'un État à l'autre. Ces divergences rendent plus difficile l'application cohérente et harmonieuse des procédures dans les différents pays de l'Union. Elles entraînent également des retards considérables dans la prise de décisions concernant les demandes d'asile et dans l'application des éventuelles décisions de transfert, tout particulièrement lorsque le nombre de demandes est plus élevé que d'ordinaire.
- Les garanties procédurales pour les demandeurs d'asile, en particulier les enfants, ne sont pas toujours respectées. Les demandeurs ne reçoivent pas systématiquement et uniformément des informations appropriées qu'ils peuvent comprendre. À cela s'ajoute le fait que les États membres n'interprètent pas tous de la même manière l'intérêt supérieur de l'enfant et n'ont pas tous la même vision de la notion de «famille». Ainsi, les critères liés aux considérations familiales, qui devraient en principe primer pour déterminer l'État membre responsable d'une demande d'asile, ne constituent pas l'argument le plus fréquemment utilisé au niveau de l'Union.
- Les longues procédures, dont on ne peut prévoir l'issue, associées aux mauvaises conditions d'accueil et à la précarité sociale, ont de nombreuses conséquences sur le bien-être des demandeurs d'asile, qui ont bien souvent vécu des expériences traumatisantes dans leur pays ou durant leur trajet pour rejoindre l'Union. Dans un tel contexte, le recours au placement en rétention, qui est la solution la plus utilisée dans les procédures de transfert dans l'Union, est particulièrement inquiétant, tant sur le plan du respect des droits fondamentaux que sur le plan des conditions humaines de traitement des demandeurs.
- Par ailleurs, en raison des grandes différences qui existent entre les États membres en matière de gestion des demandes d'asile et d'aide aux demandeurs tout au long de la procédure, le règlement de Dublin n'a pour l'instant pas permis d'empêcher les mouvements secondaires ni de garantir la clarté – et l'équité – des procédures de traitement des demandes d'asile.

Dans l'ensemble, ces évaluations prouvent que l'objectif même du règlement (c'est-à-dire, offrir un accès rapide et équitable aux procédures d'asile dans un seul État membre) est en pratique compromis par la longueur des procédures, par la non-application des décisions de transfert et par le non-respect des droits



## 1.1. Mise en place progressive du régime d'asile européen commun (RAEC)

Le droit d'asile est un élément essentiel du droit international. Reconnu pour la première fois en 1951 dans la convention de Genève<sup>9</sup>, ce droit accorde une protection internationale aux personnes qui fuient la persécution dans leur propre pays.

Au niveau de l'Union, la création d'un espace de libre circulation, aux frontières ouvertes, a encouragé à harmoniser les procédures d'asile. Dans ses conclusions du sommet de Tampere de 1999, le Conseil européen avait réaffirmé l'importance que l'Union et ses États membres attachaient au respect absolu du droit de demander l'asile. Il était convenu de travailler à la mise en place d'un régime d'asile européen commun (RAEC), fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève et d'assurer ainsi que nul ne serait renvoyé là où il risquerait à nouveau d'être persécuté, c'est-à-dire de maintenir le principe de non-refoulement<sup>10</sup>.

Une première série d'actes législatifs a ainsi permis d'établir progressivement un régime d'asile européen commun. Il s'agissait notamment du règlement de Dublin de 2003<sup>11</sup> (souvent appelé «Dublin II», car il a remplacé la première convention de Dublin de 1990)<sup>12</sup>, de l'acte de création du Fonds européen pour les réfugiés<sup>13</sup> (ce dernier ayant été remplacé en 2014 par le Fonds «Asile, migration et intégration», le FAMI) et de la directive relative à la protection temporaire<sup>14</sup>.

En juin 2008, la Commission européenne a présenté un plan d'action en matière d'asile<sup>15</sup>, qui reposait sur trois grands piliers: une harmonisation plus poussée des normes de protection internationale; une coopération pratique efficace et dotée des moyens nécessaires; un degré accru de solidarité et de responsabilité entre les États membres, ainsi qu'entre l'Union et les pays tiers.

Le traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur en décembre 2009, a en outre fourni une base juridique pour le développement de la deuxième phase du RAEC, exigeant un statut et des procédures uniformes. L'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) prévoit explicitement le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Le traité a également modifié de manière significative la procédure de prise de décision sur les questions liées à l'asile, en faisant de la

---

<sup>9</sup> Organisation des Nations unies, [Convention relative au statut des réfugiés](#), 1951.

<sup>10</sup> [Conclusions de la présidence](#), Tampere, octobre 1999.

<sup>11</sup> Règlement (CE) [n° 343/2003](#) du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (JO L 50 du 25.2.2003, p. 1).

<sup>12</sup> [Convention](#) relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes, 1990. La mise en œuvre de la convention de Dublin reposait sur la coopération intergouvernementale. L'adoption d'un règlement en 2003 a ainsi permis de fournir un cadre juridique pour garantir une meilleure harmonisation.

<sup>13</sup> Site internet de la Commission européenne: [Fonds européen pour les réfugiés](#). Le Fonds a été initialement conçu pour faciliter la répartition, entre les États membres de l'Union, des coûts financiers liés à l'accueil, à l'intégration et au rapatriement volontaire des réfugiés.

<sup>14</sup> [Directive 2001/55/CE](#) du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

<sup>15</sup> Commission européenne, [Plan d'action en matière d'asile](#): une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union, 17.6.2008, COM(2008) 360 final.

codécision la procédure type<sup>16</sup>. D'autre part, le traité de Lisbonne a amené la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à développer sa jurisprudence en matière d'asile.

Ainsi, le plan d'action en matière d'asile de 2008 susmentionné a été suivi d'une deuxième phase dans l'élaboration de l'acquis communautaire en matière d'asile, durant laquelle plusieurs instruments importants ont été repensés, à savoir:

- la directive sur les procédures d'asile<sup>17</sup>, qui fixe les procédures pour l'octroi et le retrait de la protection internationale;
- la directive relative aux conditions d'accueil<sup>18</sup>, qui établit des normes pour les conditions de vie (ou d'«accueil») des personnes ayant demandé une protection internationale et qui attendent que leur demande soit examinée;
- la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile<sup>19</sup>, qui fixe des normes communes pour décider quelles sont les personnes qui remplissent les conditions d'octroi du statut de réfugié ou de personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et pour déterminer le contenu de la protection internationale;
- le règlement de Dublin (Dublin III)<sup>20</sup>, qui détermine l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile;
- le règlement Eurodac<sup>21</sup>, qui vise à faciliter le processus susmentionné de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, en comparant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des ressortissants de pays tiers (hors Union et espace économique européen) avec les empreintes enregistrées dans une base de données centrale.

---

<sup>16</sup> La procédure de codécision est une procédure législative qui a été présentée dans le [traité de Maastricht](#) (traité sur l'Union européenne) en 1991, avant d'être consacrée par l'article 294 du traité FUE. L'objectif est que le Parlement européen et le Conseil adoptent la législation conjointement (c'est-à-dire qu'ils codécident). Aujourd'hui, le Parlement partage le pouvoir législatif avec le Conseil. La procédure de codécision exige que le Conseil et le Parlement parviennent à un consensus pour que la législation soit adoptée.

<sup>17</sup> [Directive 2013/32/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO L 180 du 29.6.2013, p. 60; «refonte de la directive sur les procédures d'asile»).

<sup>18</sup> [Directive 2013/33/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (JO L 180 du 29.6.2013, p. 96; «refonte de la directive sur les conditions d'accueil»);

<sup>19</sup> [Directive 2011/95/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO L 337 du 20.12.2011, p. 9).

<sup>20</sup> [Règlement \(UE\) n° 604/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31; «règlement de Dublin» ou «règlement Dublin III»).

<sup>21</sup> [Règlement \(UE\) n° 603/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (JO L 180 du 29.6.2013, p. 1; «règlement Eurodac»).

Ce corpus de l'Union a été complété par la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) pour faciliter la coopération entre les États membres et aider ceux qui sont sous pression<sup>22</sup>.

À l'inverse, la directive retour<sup>23</sup> porte sur le retour des ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence dans un État membre de l'Union.

La création du RAEC n'a cependant pas donné lieu à une procédure d'asile unique. En pratique, les directives et règlements susmentionnés laissent aux États membres une grande latitude pour organiser la procédure d'asile au niveau national<sup>24</sup>. Néanmoins, le système de l'Union vise à garantir que chaque demande d'asile soit considérée de manière équitable dans l'un des États membres.

Par ailleurs, aucun mécanisme législatif au niveau de l'Union ou dans le cadre du RAEC ne prévoit des voies légales d'accès à l'Union pour les personnes qui cherchent à obtenir une protection internationale<sup>25</sup>. Par conséquent, avant d'arriver aux frontières extérieures de l'Union, les demandeurs d'asile sont en pratique considérés comme des «migrants en situation irrégulière», et la vaste majorité d'entre eux (jusqu'à 90 % de ceux qui seront reconnus comme des réfugiés et bénéficieront d'une protection subsidiaire)<sup>26</sup> rejoignent le territoire de l'Union d'une manière irrégulière (c'est-à-dire, sans document d'identité ou visa valable).

## 1.2. Objectifs initiaux du règlement de Dublin et principales dispositions

Parmi les instruments mentionnés ci-dessus, le règlement de Dublin a été conçu pour éviter qu'une personne ne dépose plusieurs demandes dans différents États membres et pour déterminer rapidement, à l'aide de critères objectifs et équitables, l'État membre responsable d'une demande d'asile.

Le texte en vigueur depuis juillet 2013, appelé règlement «Dublin III», a remplacé le règlement «Dublin II» qui avait été adopté en 2003 (lors de la première phase de mise en place du RAEC, comme décrit plus haut). Étant un règlement, il a un effet direct, confère des droits aux personnes en vertu

---

<sup>22</sup> [Règlement \(UE\) n° 439/2010](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (JO L 132 du 29.5.2010, p. 11; «règlement EASO»).

<sup>23</sup> [Directive 2008/115/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98). L'EPRS prépare actuellement une évaluation de la mise en œuvre de cette directive. Le document sera publié à l'été 2020.

<sup>24</sup> La directive sur les procédures d'asile permet par exemple aux États membres de mettre en place: une procédure d'examen de la recevabilité pour vérifier si un pays tiers est responsable de la demande d'asile; une procédure à la frontière; des procédures accélérées; des procédures de traitement prioritaire ou rapide. Voir: CERE, [Accelerated, prioritised and fast-track asylum procedures. Legal frameworks and practice in Europe](#), 2017.

<sup>25</sup> Dans le cadre de la réforme du RAEC qu'elle avait proposée en 2016, la Commission européenne a présenté une proposition visant à fournir un cadre permanent comprenant des procédures communes normalisées pour la réinstallation dans toute l'Union. Ce cadre aurait complété les initiatives nationales et multilatérales actuelles en matière de réinstallation. Bien qu'un accord provisoire partiel sur la proposition ait été conclu entre le Parlement et le Conseil à l'été 2018, le Conseil n'a pas été en mesure de l'approuver ni de convenir d'un mandat pour la poursuite des négociations. Voir: Radjenovic, A., [Resettlement of refugees: EU framework](#), Parlement européen, EPRS, mars 2019. Par ailleurs, les possibilités d'adoption d'un «visa humanitaire» européen ont été explorées au cours de la précédente législature. Voir par exemple: Van Ballegooij, W., Navarra, C., [Humanitarian visas](#), Parlement européen, EPRS, octobre 2018. Le Parlement européen a adopté un [rapport d'initiative](#) sur les visas humanitaires au niveau de l'Union en décembre 2018.

<sup>26</sup>Parlement européen, Rapport contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires ([2018/2271\(INL\)](#)). Voir également: Van Ballegooij, W., Navarra, C., [Humanitarian visas](#), Parlement européen, EPRS, octobre 2018.

du droit de l'Union et s'applique à tous les États membres de l'Union. Quatre pays supplémentaires y sont associés (c'est-à-dire qu'ils sont également liés par le règlement): la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein.

Le règlement exige que les demandeurs d'asile remplissent leur demande dans l'État membre par lequel ils sont entrés dans l'Union ou dans l'État membre où ils sont déjà présents. Lorsqu'une personne demande l'asile, quel que soit le lieu où elle se trouve dans l'Union, ses empreintes digitales sont relevées et transmises au système central Eurodac pour vérifier si elle a déjà été enregistrée en tant que demandeur d'une protection internationale ou si elle est entrée dans l'Union de manière irrégulière en passant par un autre État membre<sup>27</sup>.

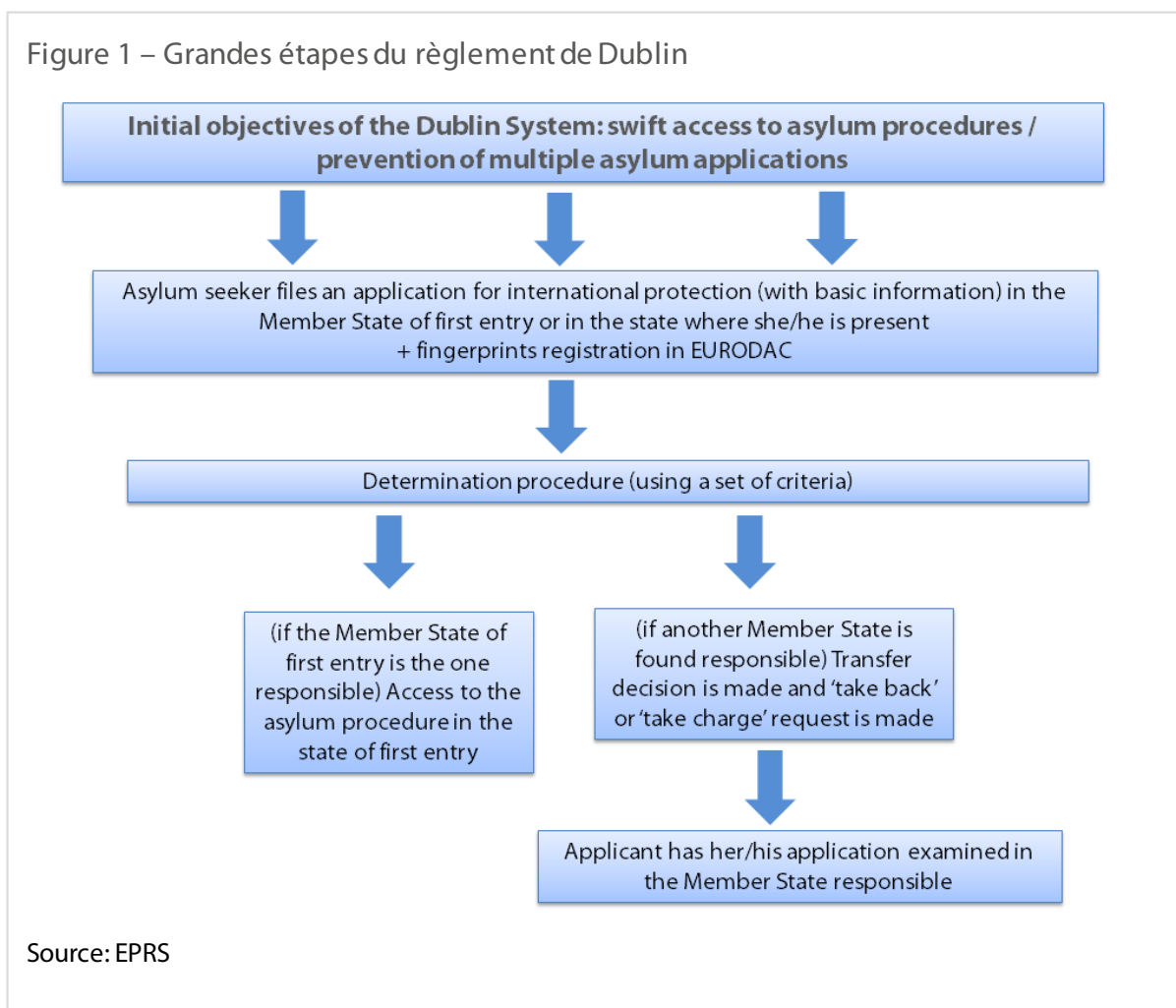
Le règlement de Dublin s'applique en principe à tous les demandeurs d'une protection internationale. Une demande peut entraîner un transfert vers un autre État membre si les critères définis dans le règlement indiquent qu'un autre État membre est responsable (voir ci-dessous). En d'autres termes, toutes les personnes déposant une demande d'asile dans l'Union ne sont pas nécessairement transférées vers un autre État membre<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Eurodac est un système informatique à grande échelle qui aide à gérer les demandes d'asile européennes en stockant et en traitant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et migrants en situation irrégulière qui sont entrés dans un pays européen. Il aide ainsi à recenser les nouvelles demandes d'asile parmi celles qui ont déjà été enregistrées dans la base de données. Voir: [règlement Eurodac](#). Eurodac recueille des informations sur trois catégories de personnes: les demandeurs d'asile âgés de plus de 14 ans, les personnes interpellées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure et les personnes séjournant illégalement sur le territoire d'un État membre. Le système enregistre l'État membre d'origine, les empreintes digitales, le sexe et le numéro de référence attribué par l'État membre d'origine. En cas d'alerte, les données sont transférées au moyen du système Dublinet, un réseau de communication électronique sécurisé qui relie les autorités nationales chargées de traiter des demandes d'asile. En passant par Dublinet, les deux États membres concernés peuvent échanger d'autres données à caractère personnel que celles disponibles sur Eurodac (telles que le nom, la date de naissance, la nationalité, la photo, des détails concernant les membres de la famille et, parfois, les adresses).

<sup>28</sup> Le terme «dublinisé» est souvent utilisé pour décrire ces demandeurs qui font l'objet d'un transfert au titre du règlement de Dublin. Selon [Eurostat](#), en 2018, l'EU-28 a reçu 646 060 demandes d'asile, dont 148 021 ont été suivies d'une requête émise au moyen d'une procédure de Dublin, ce qui équivaut à une demande de transfert sortant pour 4,4 demandes d'asile. Autrement dit, sur 100 demandes, 23 ont fait l'objet d'une requête pour qu'un autre État membre en prenne la responsabilité.

Figure 1 – Grandes étapes du règlement de Dublin



Si le règlement définit des critères pour déterminer l'État membre responsable d'une demande d'asile, il laisse toutefois aux États membres la possibilité de déroger à ces critères en invoquant les clauses discrétionnaires (soit la «clause sur les personnes à charge» et la «clause humanitaire») <sup>29</sup>.

### 1.2.1. Critères pour déterminer la responsabilité

Pour ceux qui déposent leur première demande d'asile dans l'Union, une hiérarchie des critères de détermination de l'État membre responsable est établie au chapitre III du règlement. Les critères devraient ainsi être examinés dans l'ordre prescrit suivant:

- le regroupement familial est, en principe, le tout premier critère à prendre en considération. L'État membre responsable de la demande d'asile devrait être celui dans

<sup>29</sup> Chapitre IV du règlement. L'article 17, paragraphe 2, dispose par exemple qu'un État membre peut (à tout moment, avant qu'une première décision soit prise sur le fond) demander à un autre État membre de prendre un demandeur en charge pour rapprocher tout parent pour des raisons humanitaires. Au plus fort de la crise des réfugiés en 2015, l'Allemagne a recouru à cette «clause de souveraineté» pour suspendre l'application du règlement de Dublin pour les ressortissants syriens, afin que les demandeurs puissent déposer leur demande en Allemagne, même lorsque celle-ci relevait de la responsabilité d'un autre pays. En 2015 et en 2016, plus d'un million de personnes ont ainsi rejoint le processus de demande d'asile en Allemagne. La France s'est également servie de la clause en 2017, dans une bien moindre mesure, pour plus de 1 000 personnes évacuées de Calais. Voir: La Cimade, [La machine infernale de l'asile européen](#), 2019, p. 7, 24.

- lequel se trouvent d'autres membres de la famille du demandeur (la «famille nucléaire» pour les adultes et la «famille étendue» pour les mineurs isolés);
- si ce critère n'est pas applicable, les autorités doivent vérifier si le demandeur a obtenu un titre de séjour ou un visa auprès d'un autre État membre. Si tel est le cas, ledit État est alors considéré comme responsable de la demande;
  - si aucun de ces deux critères ne s'applique, l'État membre par lequel le demandeur est entré irrégulièrement dans l'Union devient alors le responsable;
  - si un demandeur d'asile entre sur le territoire d'un État membre dans lequel il est exempté de l'obligation de visa, cet État membre doit se charger de l'examen de la demande de protection internationale;
  - lorsque la demande de protection internationale est formulée par un demandeur d'asile dans la zone de transit international de l'aéroport d'un État membre, cet État membre est responsable de l'examen de la demande.

### 1.2.2. Requêtes aux fins de prise/reprise en charge

Si les critères susmentionnés sont remplis, il est possible de déposer une requête aux fins de prise ou de reprise en charge du demandeur d'asile auprès de l'État membre désigné responsable.

Les requêtes aux fins de prise en charge sont utilisées lorsque, après le dépôt d'une demande, un État membre lance la procédure de détermination du responsable. Un État membre peut demander à un autre État membre de prendre en charge un demandeur. En règle générale, ce type de demande est justifié par la présence de membres de la famille du demandeur dans l'autre État membre.

Les requêtes aux fins de reprise en charge concernent les cas où le demandeur a déjà déposé une demande d'asile dans un État membre avant de se rendre dans un autre État membre. Ce dernier lance alors les procédures pour voir si un autre État membre est responsable de la reprise en charge du demandeur.

En pratique, une requête aux fins de reprise en charge peut être présentée si l'État membre dans lequel se trouve un demandeur découvre que celui-ci a déjà demandé l'asile dans un autre État membre – ce qui peut être vérifié dans la base de données Eurodac. Lorsqu'un État membre fait une recherche dans la base pour savoir si quelqu'un a déjà rempli une demande d'asile dans un État membre de l'Union, il obtient soit un résultat positif («hit»), soit un résultat négatif («no hit»).

Une requête aux fins de reprise en charge peut également être présentée si un autre État membre a délivré un visa ou une autorisation de séjour au demandeur ou a exempté de l'obligation de visa les ressortissants du pays du demandeur. Dans ces cas-là, il est demandé à l'État membre de reprendre en charge le demandeur.

Les modalités de ces requêtes aux fins de prise ou de reprise en charge du demandeur d'asile sont définies au chapitre V du règlement.

### 1.2.3. Décisions de transfert

Si, à l'issue du processus de détermination, il s'avère qu'un autre État membre est responsable de l'examen de la demande d'asile, l'État membre procédant à la détermination doit présenter une requête dans un délai de trois mois à compter de la date de l'introduction de la demande d'asile, et l'État membre qui a été requis aux fins de prise en charge doit répondre dans un délai de deux mois à compter de la réception de la requête.

En cas de reprise en charge, la requête doit être présentée dans les trois mois suivant la date de réception d'un résultat positif dans le système Eurodac, ou dans un délai de trois mois à compter de

la date à laquelle l'État membre a appris, par un autre moyen qu'une recherche dans la base Eurodac, que la responsabilité du demandeur revenait à un autre État membre. L'État membre requis aux fins de la reprise en charge du demandeur doit répondre dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la requête – si celle-ci est fondée sur les données Eurodac, ce délai est réduit à deux semaines.

Si l'État membre requis aux fins de prise ou de reprise en charge accepte cette responsabilité, le demandeur est informé de cette décision et transféré vers le pays responsable, où sa demande de protection internationale sera examinée. Lorsqu'une décision de transfert est prise, le règlement prévoit que le transfert doit avoir lieu dans les six mois suivant l'acceptation de la requête par l'autre État membre. Si le transfert n'a pas lieu dans le temps imparti, l'État membre est libéré de son obligation de prendre en charge ou de reprendre en charge la personne concernée et la responsabilité est alors transférée à l'État membre requérant<sup>30</sup>.

Les transferts vers un État membre responsable de l'examen d'une demande peuvent s'effectuer sur une base volontaire, sous la forme d'un départ contrôlé ou sous escorte. À cet égard, le règlement de Dublin précise que les États membres devraient encourager les transferts volontaires et veiller à ce que les transferts contrôlés ou sous escorte aient lieu dans des conditions humaines, dans le plein respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine, ainsi que de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>31</sup>.

Le règlement prévoit également le placement en rétention du demandeur qui fait l'objet d'une procédure de transfert lorsque l'on considère qu'il existe un «risque non négligeable de fuite». Toutefois, étant donné que le règlement ne contient aucun critère objectif pour déterminer ce qui constitue un «risque de fuite», le choix est largement laissé à l'appréciation des États membres<sup>32</sup>.

#### 1.2.4. Droits des demandeurs

Lorsqu'un demandeur d'asile fait l'objet d'une procédure de Dublin, tant qu'une décision n'a pas été prise pour déterminer l'État membre responsable de l'examen de sa demande, les autorités de l'État membre dans lequel il a présenté sa demande ne prendront pas en considération le fond de celle-ci.

Tout au long de la procédure de Dublin, le règlement prévoit un certain nombre de garanties pour les demandeurs, parmi lesquelles:

- le droit à l'information (dès qu'une demande de protection internationale est introduite dans un État membre, ses autorités compétentes informent le demandeur de l'application du règlement – article 4);
- des entretiens individuels (un entretien individuel avec le demandeur devrait être organisé pour faciliter la détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale – article 5);
- des garanties spéciales en faveur des mineurs, afin d'accorder la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant tout au long de la procédure et une protection accrue pour les enfants, les membres de la famille, les personnes à charge et les proches des demandeurs (article 6);

---

<sup>30</sup> Article 29 du règlement.

<sup>31</sup> Considérant 24 du règlement.

<sup>32</sup> Cette latitude entraîne de grandes disparités entre les États membres dans le recours au placement en rétention, comme le montre l'étude externe dans la partie II.

- l'obligation de garantir le droit de recours contre une décision de transfert et une assistance juridique gratuite, sur demande, durant l'étape du recours (article 27).

Il est important de veiller à ce que les dossiers soient traités aussi rapidement et équitablement que possible, en particulier les dossiers concernant des enfants non accompagnés. C'est un point essentiel, non seulement pour respecter les principes des droits fondamentaux, mais aussi pour éviter de trop nombreux recours qui retardent considérablement les procédures<sup>33</sup>.

### 1.3. Le contexte de la crise humanitaire: le règlement de Dublin sous pression

Face à la crise humanitaire qu'a vécue l'Union ces dernières années, le RAEC a été mis à l'épreuve comme jamais auparavant.

L'éclatement d'une guerre civile en Syrie, la violence permanente en Afghanistan et en Iraq ainsi que d'autres conflits violents dans le voisinage de l'Union, auxquels s'ajoutent la violence et la pauvreté persistantes dans de nombreuses régions du monde, ont entraîné une augmentation soudaine des arrivées de migrants et de demandeurs d'asile dans l'Union et dans le monde, qui ont culminé en 2015. Nombre de ces personnes ont rejoint l'Union par la mer, et depuis le début de l'année 2014, plus de 33 000 personnes ont péri en tentant de rejoindre les côtes de l'Union<sup>34</sup>.

En 2015, le nombre de demandes d'asile a doublé par rapport à l'année précédente<sup>35</sup>, mettant à rude épreuve les systèmes d'asile de nombreux États membres et le RAEC dans son ensemble. Les principales routes migratoires, le poids relatif du nombre de demandeurs par million d'habitants dans le «pays d'arrivée» (soit l'État membre de l'Union dans lequel l'asile a été demandé) et les principaux pays d'origine des demandeurs sont présentés à l'annexe 1.

Les pays de «première arrivée», situés aux frontières extérieures de l'Union, ont été particulièrement touchés. L'Italie et la Grèce en particulier ont eu du mal à gérer le grand nombre d'arrivées par mer sur leurs côtes. Les centres d'accueil se sont ainsi retrouvés surchargés, les conditions d'accueil sont devenues désastreuses et inadéquates et les procédures liées aux demandes d'asile ont commencé à durer plusieurs mois.

En outre, de nombreux demandeurs d'asile qui arrivent aux frontières extérieures de l'Union (par exemple en Hongrie, en Italie, en Grèce ou en Bulgarie) tentent ensuite de rejoindre d'autres États membres – que ce soit parce qu'ils y ont des liens sociaux et familiaux, ou parce que les conditions d'accueil ou économiques du pays d'accueil sont mauvaises. Lorsqu'un demandeur d'asile ne reste pas dans l'État membre responsable de sa demande et se rend dans un autre État membre, on parle communément de «mouvement secondaire». En raison de ce phénomène, certains États membres ont reçu beaucoup plus de demandes d'asile que d'autres<sup>36</sup>. Entre 2008 et 2017, dix États membres de l'Union concentraient à eux seuls environ 90 % des demandes d'asile. En valeur absolue, les États membres de l'Union ayant reçu le plus grand nombre de demandeurs d'asile en 2016 étaient l'Allemagne (722 300), l'Italie (112 200), la France (76 000), la Grèce (49 900) et l'Autriche (39 900)<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> L'étude de la partie II fournit de plus amples détails sur la durée des procédures dans divers États membres.

<sup>34</sup> Depuis le début de l'année 2014, 33 631 décès ont été enregistrés, dont 2 469 en 2019. Voir: OIM, [Projet sur les migrants disparus](#).

<sup>35</sup> Selon [Eurostat](#), en 2016, 1 204 300 demandeurs d'asile ont déposé une première demande de protection internationale dans l'Union, contre 1 257 000 en 2015 et 526 700 en 2014.

<sup>36</sup> Radjenovic, A., [Reform of the Dublin System](#), EPRS, mars 2019.

<sup>37</sup> Ibid.



Cette situation a entraîné l'activation de mesures d'urgence:

- au niveau des États membres, et en réponse à l'augmentation des mouvements secondaires, plusieurs États de l'espace Schengen ont temporairement réintroduit des contrôles aux frontières intérieures<sup>38</sup>. Certaines de ces mesures sont toujours en vigueur;
- Au niveau de l'Union, des mesures spéciales ont été prises pour apporter un soutien à l'Italie et à la Grèce: la mise en place d'un mécanisme de relocalisation<sup>39</sup> et l'adoption d'une «approche des hotspots» visant à coordonner les procédures d'identification et d'enregistrement à l'arrivée aux frontières extérieures de l'Union. L'EASO joue un rôle clé dans cette approche en appuyant les systèmes d'asile qui sont confrontés à de lourdes charges de travail<sup>40</sup>.

Les mesures d'urgence prises au niveau de l'Union ont créé des tensions sans précédent<sup>41</sup> et suscité de vives préoccupations en matière de droits de l'homme, comme le prouve la recommandation que la Commission européenne a présentée en 2016 au sujet de la reprise progressive des transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce<sup>42</sup>. Au moment où cette recommandation a été présentée, les transferts de demandeurs vers la Grèce étaient suspendus depuis 2011 sur décision des États membres à la suite de deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Les Cours avaient pointé du doigt des défaillances systémiques dans le système d'asile grec, qui se traduisaient par une violation des droits fondamentaux des demandeurs<sup>43</sup>. À la suite de la recommandation de la Commission, et malgré la situation particulièrement difficile qu'a vécue Grèce tout au long de la crise, les États membres ont pu recommencer à envoyer des requêtes au titre du règlement de Dublin pour demander au pays

---

<sup>38</sup> Depuis septembre 2015, les contrôles aux frontières ont été réintroduits et prolongés à près de 50 reprises. La situation a amené la Commission à présenter en 2017 une proposition de règlement modifiant le code frontières Schengen en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Voir EPRS à propos de [la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures](#). Le fichier fait partie des travaux inachevés qui ont été reportés à la législature 2019-2024, comme l'a annoncé le président du Parlement européen lors de la seconde session plénière d'octobre 2019.

<sup>39</sup> Le Conseil a fixé deux objectifs initiaux de relocalisation: respectivement 40 000 et 120 000 demandeurs d'asile (soit 160 000 au total). Si les États membres ont finalement accepté de relocaliser 98 256 personnes, en pratique, seules 34 705 personnes (21 999 venant de Grèce et 12 706 venant d'Italie) ont été relocalisées. Voir: Cour des comptes européenne, Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats, [Rapport spécial 2019/24](#).

<sup>40</sup> Les «hotspots» sont les premières installations d'accueil des migrants et des réfugiés en Grèce et en Italie qui reçoivent un soutien de la part de l'Union. L'objectif était d'aider ces deux pays à identifier et enregistrer les demandeurs ainsi qu'à prendre leurs empreintes digitales et déterminer leurs besoins de protection, tout en facilitant leur relocalisation ou retour. Les conditions de vie désastreuses dans ces installations d'accueil ont été largement documentées. Pour un aperçu des conditions d'accueil dans ces hotspots, voir: Agence des droits fondamentaux (FRA), Update of the 2016 opinion of the FRA on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, [Opinion 3/2019](#), mars 2019. Il convient de noter que l'ampleur des tâches effectuées par l'EASO dans les hotspots a été assez controversée, des plaintes formelles ayant été déposées auprès du Médiateur européen. Voir: Médiateur européen, [Décision dans l'affaire 735/2017/MDC](#), juillet 2018.

<sup>41</sup> Comme l'a souligné la Cour des comptes européenne, les objectifs du mécanisme de relocalisation «résultaient davantage d'une négociation politique que d'une analyse solide des prévisions de flux migratoires». La Commission a lancé une procédure d'infraction contre la Tchéquie, la Hongrie et la Pologne pour non-respect de leurs obligations liées au programme. Les affaires ont été portées devant la Cour de justice. En octobre 2019, l'avocate générale de la Cour de justice, Eleanor Sharpston, a publié ses [conclusions](#) sur les affaires d'infraction, estimant que les trois États membres avaient probablement enfreint le droit communautaire. Ces conclusions ne permettent toutefois pas de savoir ce que la Cour décidera. L'affaire est toujours en cours.

<sup>42</sup> Commission européenne, [Recommandation adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement \(UE\) n° 604/2013](#), 8.12.2016, C(2016) 8525 final.

<sup>43</sup> *M.S.S c. Belgique et Grèce* (n° 30696/09) et *N.S. c. Secretary of State for the Home Department* C-411/10 & C-493/10.

de reprendre en charge les demandeurs qui avaient été enregistrés en premier lieu sur son territoire. Parallèlement, le HCR a demandé la suspension temporaire des transferts vers la Hongrie, pour répondre aux préoccupations croissantes concernant les violations des droits des personnes ayant besoin de protection dans ce pays (entre autres, l'enfermement systématique dans des zones de transit et le manque d'accès à une assistance juridique)<sup>44</sup>.

Dans un tel contexte, l'ensemble du RAEC, et plus particulièrement la procédure de Dublin, a été la cible d'un nombre croissant de critiques, y compris parce que le système n'était pas adapté pour faire face à une telle augmentation des demandes d'asile, qui exigerait que tous les États membres de l'Union fassent preuve de davantage de solidarité<sup>45</sup>. En effet, le processus découlant du règlement de Dublin n'a pas été conçu à l'origine pour garantir le partage des responsabilités entre les États membres, mais simplement pour attribuer la responsabilité du traitement d'une demande d'asile à un seul État membre<sup>46</sup>.

Pour fonctionner correctement, le règlement de Dublin exige par ailleurs que les lois et pratiques de tous les États membres de l'Union en matière d'asile offrent le même niveau de protection et que les demandeurs se voient accorder les mêmes droits partout dans l'Union<sup>47</sup>. Les procédures doivent donc, dans le même temps, être équitables et efficaces dans l'ensemble de l'UE. Néanmoins, les pratiques en matière d'asile varient considérablement d'un pays à l'autre. La présentation des évaluations dans les sections suivantes vise à donner un aperçu des principales différences constatées entre les États membres de l'Union en ce qui concerne l'application des dispositions du règlement de Dublin. Des exemples pratiques au niveau national sont expliqués plus en détail dans la deuxième partie (voir partie II – étude externe).

## Premier cycle d'évaluations et arguments en faveur de la réforme

Au lendemain de la crise humanitaire, et conformément à son obligation de faire rapport (énoncée à l'article 46 du règlement de Dublin), la Commission européenne a commandé deux évaluations externes sur Dublin III en 2015-2016<sup>48</sup>. Il avait été conclu ce qui suit, entre autres choses:

- S'agissant de la structure organisationnelle et des ressources humaines, malgré la participation de nombreuses autorités différentes au niveau national pour traiter les procédures liées au règlement de Dublin, aucun des États membres n'avait encore mis en place un mécanisme de coordination officiel. Par ailleurs, les capacités des autorités (personnel, financement) étaient très variables d'un État membre à l'autre, et le personnel n'était pas assez formé.
- En ce qui concerne les garanties procédurales, les demandeurs d'une protection internationale étaient informés par une série d'autorités gouvernementales différentes,

<sup>44</sup> [Le HCR appelle à suspendre les renvois de demandeurs d'asile vers la Hongrie, selon le règlement Dublin de l'UE](#), avril 2017. En pratique, la plupart des autorités judiciaires des États membres s'opposent aux transferts vers la Hongrie dans le cadre du règlement de Dublin, pour protéger les demandeurs d'asile contre des placements en rétention arbitraires dans des conditions non réglementaires, contre un refus injuste de protection et contre l'hostilité du pays. Certains transferts vers l'Italie ont également été suspendus à la suite de la réforme législative nationale touchant les normes de protection des demandeurs d'asile. Les violences policières en Bulgarie ont elles aussi été considérées comme un motif de suspension des transferts Dublin. Voir: CERE, [To Dublin or not Dublin?](#), note de politique n° 16, 2018.

<sup>45</sup> Wagner, M., et al., [The implementation of the Common Asylum System](#), département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, direction générale des politiques internes, Parlement européen, mai 2016.

<sup>46</sup> Radjenovic, A., [Reform of the Dublin System](#), EPRS, mars 2019.

<sup>47</sup> Weil, P., et Auriel, P., [Political asylum and the European Union. Proposals to overcome the impasse](#), *La revue des droits de l'Homme*, 2018.

<sup>48</sup> ICF, [Evaluation of the Dublin III Regulation](#), 2015; [Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation](#), 2016.

à différents moments de la procédure. Dans certains États membres, les demandeurs n'avaient pas accès à des informations adaptées lorsqu'ils en avaient besoin, en fonction du stade de la procédure. En outre, même si, en pratique, des entretiens personnels étaient menés dans presque tous les États membres, certains pays manquaient de personnel pour réaliser cette tâche.

- Pour ce qui est des garanties spéciales en faveur des mineurs, les États membres ont interprété de différentes manières la notion d'intérêt supérieur de l'enfant. Par ailleurs, si tous les États membres désignaient un représentant pour les mineurs, certains éprouvaient des difficultés grandissantes à le faire, en raison du grand nombre de migrants arrivant sur leur territoire. De plus, tous les États membres ne désignaient pas le même type de représentant (par exemple, certains avaient reçu une formation spécifique, d'autres non). Même si les États membres avaient recours à diverses méthodes et sont passés par plusieurs organisations pour localiser les membres de la famille des mineurs non accompagnés, ils se sont heurtés à d'importantes contraintes pratiques et matérielles, qui ont empêché les autorités de retrouver les proches dans d'autres États membres.
- Sur la question des critères de détermination de l'État membre responsable d'une demande, bien que les États aient souligné que la hiérarchie des critères établie dans le règlement était respectée, les critères les plus fréquemment utilisés étaient ceux liés aux documents et motifs d'entrée. Les critères permettant de réunir une personne avec les membres de sa famille semblaient être utilisés beaucoup moins fréquemment, en raison, selon les explications données, de la difficulté à s'entendre sur les éléments qui démontrent la responsabilité d'un État membre.
- La crise humanitaire, qui a accru la pression exercée sur les agences chargées de l'asile, a entraîné une augmentation des requêtes aux fins de prise et reprise en charge. Certains États membres ont délibérément omis de répondre à ces requêtes dans les délais impartis: c'était leur façon de traiter une grande quantité de travail durant les périodes de crise.
- Dans certains cas, un État a reçu d'un autre État autant de demandeurs d'asile qu'il en a transféré vers ce pays, ce qui, en pratique, limitait l'effet de redistribution des transferts Dublin.
- Presque tous les États membres consultés ont déclaré qu'ils notifiaient systématiquement aux demandeurs de protection internationale la décision de les transférer à l'État membre responsable de leur demande. En revanche, des difficultés concernant le délai de six mois prévu par le règlement (article 29) ont été signalées. La majorité des États membres avaient recours au placement en rétention dans certains cas afin de procéder à des transferts.

En mai 2016, à la suite des évaluations susmentionnées, la Commission a présenté sa proposition de réforme du règlement de Dublin<sup>49</sup>, dans le cadre de son train de réforme du RAEC<sup>50</sup>. Après la

---

<sup>49</sup> Commission européenne, Proposition de règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), 4.5.2016 [COM\(2016\) 270 final](#). Parlement européen [Fiche de procédure 2016/0133\(COD\)](#). En vue de cette révision, l'EPRS a préparé une évaluation de la mise en œuvre de l'instrument existant: Malmersjo, G., et Remáč, M., [Implementation Appraisal of the Dublin Regulation and asylum procedures in Europe](#), Parlement européen, EPRS, avril 2016.

<sup>50</sup> Un premier train de trois propositions a été présenté pour cette réforme aux colégislateurs en mai 2016. Il concernait le règlement de Dublin, Eurodac et l'EASO. Un deuxième train composé de trois propositions de réforme supplémentaires a été présenté en juillet 2016. Celui-ci concernait la directive sur les procédures d'asile, la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile et la directive relative aux conditions d'accueil. Pour plus d'informations, voir [RAEC](#), EPRS.

publication de la proposition, la Commission n'a effectué aucune autre évaluation, en dépit des dispositions de l'article 46 du règlement de Dublin<sup>51</sup>.

Comme indiqué dans une précédente note d'information de l'EPRS sur la réforme proposée, la Commission a suggéré de rationaliser le règlement de Dublin et de le compléter par un mécanisme d'attribution correcteur (dit «mécanisme d'équité»), sans modifier les critères existants de détermination du pays responsable de l'examen d'une demande d'asile<sup>52</sup>.

Il convient de souligner que la Commission n'a pas présenté d'analyse d'impact avec sa proposition. Cette dernière a en revanche été analysée dans une étude commandée par le Parlement européen, à la demande de la commission LIBE<sup>53</sup>. D'après l'étude, en restant dans la même logique que le règlement de Dublin (c'est-à-dire que le choix de la destination ne revient pas entièrement au demandeur d'asile mais est plutôt dicté par les critères des procédures de Dublin), la proposition de la Commission a peu de chances d'atteindre ses objectifs et pose des problèmes en matière de droits de l'homme.

En novembre 2017, le Parlement (alors dans sa 8<sup>e</sup> législature) a adopté sa position concernant la proposition de la Commission et a voté l'ouverture des négociations interinstitutionnelles<sup>54</sup>.

## 1.4. Principales évaluations ultérieures

Après le premier cycle d'évaluation de la Commission, toutes sortes d'évaluations ont été réalisées en parallèle des négociations sur la réforme du règlement de Dublin au niveau de l'Union.

Parmi ces évaluations, l'étude du HCR sur la mise en œuvre de Dublin III<sup>55</sup>, publiée en 2017, a confirmé à bien des égards les faiblesses relevées ci-dessus dans les dispositions de Dublin telles qu'appliquées dans l'ensemble de l'Union, soulignant ainsi l'absence de progrès dans la bonne mise en œuvre du règlement.

---

<sup>51</sup> L'article 46 dispose que la Commission devra, après avoir rendu une première évaluation, présenter un compte rendu de la situation en même temps qu'elle soumettra les rapports relatifs à la mise en œuvre du système Eurodac.

<sup>52</sup> Radjenovic, A., [Reform of the Dublin System](#), EPRS, mars 2019. Le mécanisme d'attribution correcteur prendrait en considération les efforts déployés par un État membre pour réinstaller les personnes ayant besoin d'une protection internationale directement à partir d'un pays tiers. Ce nouveau système indiquerait d'office les pays qui traitent un nombre disproportionné de demandes d'asile, en se fondant sur la taille et la richesse des États. Si un pays recevait un nombre disproportionné de demandes, c'est-à-dire si ce nombre dépassait le chiffre de référence de plus de 150 %, tous les nouveaux demandeurs dans ce pays seraient (quelle que soit leur nationalité) relocalisés dans un autre pays de l'Union, après vérification de la recevabilité de leur demande, et ce jusqu'à ce que le nombre de demandes dans ce pays redescende en dessous du seuil. Les États membres auraient également la possibilité de cesser temporairement de participer au processus de relocalisation. En contrepartie, ils devraient s'acquitter d'une contribution de solidarité de 250 000 EUR pour chaque demandeur qui relèverait de leur responsabilité dans le cadre du mécanisme d'équité. La contribution devrait être versée à l'État membre recevant la personne relocalisée.

<sup>53</sup> [The Reform of the Dublin III Regulation](#), département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, direction générale des politiques internes, Parlement européen, juin 2016.

<sup>54</sup> Parlement européen, Rapport sur la proposition de règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), voir fiche de procédure de l'CEIL, [COM\(0133\)270 final](#), rapporteure: Cecilia Wikström (ALDE, SE).

<sup>55</sup> HCR, [Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation](#), 2017. L'étude se fonde sur l'analyse de plus de 200 dossiers Dublin, sur les informations fournies par plus de cent trente autorités nationales et représentants de la société civile et sur les témoignages de plus de cent vingt demandeurs ayant fait l'objet d'une procédure de Dublin dans neuf États membres sélectionnés (le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, Malte, la Norvège, la Pologne et le Royaume-Uni). Même si les recherches ont été menées entre octobre 2015 et mars 2016, l'analyse couvre la période s'étendant de l'entrée en vigueur du règlement Dublin III à février 2016.

Par exemple, pour ce qui est des garanties procédurales accordées aux demandeurs:

- Comme dans la précédente évaluation, le HCR a signalé que les informations fournies aux demandeurs au cours des procédures de Dublin variaient d'un État membre à l'autre. Dans certains États membres, les informations étaient incomplètes, obsolètes, inexactes, ou tout simplement indisponibles.
- Si, en principe, tous les États membres avaient mené des entretiens, la manière dont ils les avaient menés était souvent inadéquate (c'est-à-dire qu'ils ne permettaient pas toujours aux demandeurs de fournir toutes les informations pertinentes). Le HCR a notamment fait remarquer que les évaluations pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant n'étaient souvent pas exhaustives.
- Le rapport du HCR relève également que, dans certains cas, les autorités compétentes n'étaient pas assez actives dans la recherche de la famille du demandeur, et que cette tâche était laissée à celui-ci (y compris quand il s'agissait d'un enfant). De plus, les définitions de la famille étaient appliquées de manière restrictive.
- En pratique, et en raison de ce qui précède, dans la majorité des États membres, les critères les plus fréquemment utilisés dans la détermination des responsabilités n'étaient pas ceux liés aux considérations familiales, mais ceux liés à «l'entrée et/ou au séjour» et à la «délivrance de titres de séjour ou de visas».
- Même si le règlement de Dublin encourage le recours aux transferts volontaires<sup>56</sup>, dans les faits, ceux-ci étaient rarement utilisés, les méthodes les plus courantes étant les transferts contrôlés ou sous escorte. Seul un petit nombre d'États les encourageaient.
- Dans les procédures de transferts, les États membres avaient souvent recours au placement en rétention sur de courtes périodes. Les solutions pour éviter le placement en rétention n'ont pas été suffisamment utilisées et le risque de fuite a souvent été interprété au sens large pour justifier la détention.

En ce qui concerne ces points, le HCR a souligné tout au long de son rapport ses préoccupations au sujet du manque de respect des garanties procédurales (notamment pour les enfants) et de l'incompatibilité de certaines mesures avec le droit européen et le droit international. Il a par ailleurs rappelé qu'un tel manque de respect des exigences juridiques entraînait de nombreux recours devant les tribunaux<sup>57</sup>, ce qui se traduisait par des retards supplémentaires dans les procédures et une surcharge des systèmes administratifs et judiciaires.

Toujours sur la question de l'efficacité, le rapport a confirmé la tendance observée dans les évaluations précédentes: seules quelques décisions de transfert aboutissaient à des transferts effectifs vers l'État membre responsable. Cela tenait, selon le rapport, à diverses raisons, y compris au fait que certains demandeurs poursuivaient leur route seuls, car les procédures de Dublin étaient trop longues (ce qui crée les «mouvements secondaires» expliqués ci-dessus), à l'expiration des

---

<sup>56</sup> Considérant 24 du règlement Dublin III.

<sup>57</sup> Aucune statistique sur le nombre de recours contre les décisions de transferts Dublin n'est disponible à l'échelle de l'Union. Toutefois, dans l'évaluation menée en 2015 pour la Commission, ICF estimait qu'environ 50 % des demandes de transfert étaient suivies d'un recours. Dans le rapport sur le coût de la non-Europe relatif à la politique d'asile, il a été estimé qu'en 2016, des recours avaient été introduits pour environ 16 % de l'ensemble des décisions en matière d'asile dans l'Union (le rapport ne se limitait donc pas aux recours contre les transferts Dublin), alors qu'en 2017, le taux de recours était de 40 %. Voir: Van Ballegooij, W., Navarra, C., [The Cost of Non-Europe in Asylum Policy](#), EPRS, Parlement européen, octobre 2018, p. 121.

délais de procédure pour effectuer un transfert au titre du règlement et à l'insuffisance des ressources pour effectuer les transferts<sup>58</sup>.

Le HCR a conclu que, même si Dublin III avait un effet direct, le règlement n'était pas appliqué de manière cohérente et uniforme. Non seulement ces failles ont contribué à ébranler la confiance des demandeurs et des États membres dans le système, mais elles ont également eu une incidence négative sur la confiance entre les États membres, dans un système qui, par nature, nécessite la coopération interétatique pour fonctionner efficacement<sup>59</sup>.

Depuis, ces failles ont été régulièrement resignalées, et d'autres lacunes significatives ont été rapportées.

Par exemple, il est toujours difficile de savoir quel rapport coût/efficacité les procédures définies dans le règlement de Dublin offrent. Les données recueillies au niveau des États membres ne permettent pas de se faire une idée précise des coûts liés aux procédures<sup>60</sup>. À l'échelle de l'Union, la Cour des comptes européenne a récemment examiné les opérations menées par l'EASO en Grèce et en Italie<sup>61</sup>. Si la Cour reconnaît qu'il est difficile d'évaluer avec précision les besoins, les priorités et les coûts afférents en période de crise et de mesures d'urgence, en l'absence de besoins clairement hiérarchisés et chiffrés, il n'a pas été possible de démontrer que l'EASO avait ciblé son aide pour l'apporter à ceux qui en avaient le plus besoin<sup>62</sup>.

En outre, le système de Dublin n'a pour l'instant pas permis d'empêcher les mouvements secondaires. Cet échec est principalement imputable aux différences dans les procédures d'asile, au fait que tous les États membres n'aient pas la même situation socio-économique, que l'issue (accord ou refus) des demandes varie d'un État membre à l'autre et que les besoins et préférences individuels ne soient pas pris en considération dans les procédures de Dublin<sup>63</sup>.

Par ailleurs, ces dernières années, le coût humain du système, et en particulier ses conséquences sur les demandeurs d'asile, a fait l'objet d'une attention croissante. Plusieurs témoignages de première main ont été recueillis dans toute l'Union et offrent des images inquiétantes des difficultés et facteurs de stress auxquels doivent faire face les demandeurs d'asile<sup>64</sup>. Ces rapports décrivent

---

<sup>58</sup> Par exemple, la Cour des comptes européenne a estimé qu'en 2018, 148 021 demandes de transfert «Dublin» sortant avaient été émises dans l'Union, mais que seuls 25 960 transferts avaient réellement eu lieu. Voir: Cour des comptes européenne, Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats, [Rapport spécial 2019/24](#).

<sup>59</sup> HCR, [Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation](#), 2017, Synthèse, p. 10.

<sup>60</sup> À ce sujet, il convient de noter que les amendements suggérés par le Parlement européen pour améliorer les statistiques relatives à l'asile dans le cadre de la révision du [règlement relatif aux statistiques sur la migration](#) ont été rejetés par le Conseil lors des négociations en trilogue. Voir fiche de procédure [2018/0154](#) de l'CEIL.

<sup>61</sup> Cour des comptes européenne, Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats, [Rapport spécial 2019/24](#).

<sup>62</sup> La Cour souligne toutefois que dans son travail de préparation des plans opérationnels pour 2019, l'EASO a fait un effort considérable pour mettre en place les éléments clés de la planification stratégique.

<sup>63</sup> Comité consultatif néerlandais sur les questions de migration, [Secondary movements of asylum-seekers in the EU](#), La Haye, novembre 2019; Van Ballegooij, W., Navarra, C., [The Cost of Non-Europe in Asylum Policy](#), Parlement européen, EPRS, octobre 2018. Cette dernière étude montre également que lorsque les préférences des demandeurs d'asile ne sont que partiellement prises en considération pour déterminer l'État membre responsable de la demande, les chances que les demandeurs réussissent à s'intégrer dans le pays, si leur demande vient à être acceptée, sont plus faibles.

<sup>64</sup> Par exemple: Médecins sans Frontières, [Life in limbo](#), 2018. Médecins sans Frontières (MSF) rapporte ici les résultats des observations que l'organisation a pu faire lors d'un projet mené en Suède avec des demandeurs d'asile provenant de pays déchirés par la guerre (Syrie, Afghanistan et Iraq). Le fait que de telles observations aient été faites en Suède est loin d'être anecdotique. Il est généralement admis que le système suédois offre aux demandeurs un niveau élevé de protection et de garanties. MSF laisse donc à entendre que les systèmes habituellement connus pour leurs bonnes capacités d'accueil

souvent des personnes qui, lorsqu'elles arrivent dans l'Union, sont déjà épuisées et traumatisées par les horreurs dont elles ont été témoins chez elles et par les difficultés rencontrées pendant le voyage pour atteindre l'Union. Certaines d'entre elles souffrent de symptômes légers à modérés de dépression ou de trouble de stress post-traumatique.

Outre ces traumatismes initiaux, ceux qui parviennent à rejoindre l'Union, qui font une demande d'asile et sont soumis aux procédures de Dublin sont gravement affaiblis par des mois (voire des années) de procédures administratives et, souvent, de mauvaises conditions d'accueil. Les demandeurs et leurs familles sont en effet confrontés à de grandes difficultés au cours des procédures<sup>65</sup>. Le fait que les demandeurs soumis aux procédures de Dublin doivent souvent (parfois quotidiennement) se présenter aux autorités sans résultats prévisibles favorise la création d'un système de restriction de la liberté de mouvement et de précarité sociale, propice à l'anxiété grave. Les demandeurs vivent également d'autres difficultés et traumatismes durant les procédures de transfert, avec parfois un placement en rétention administrative, y compris pour les familles et les enfants.

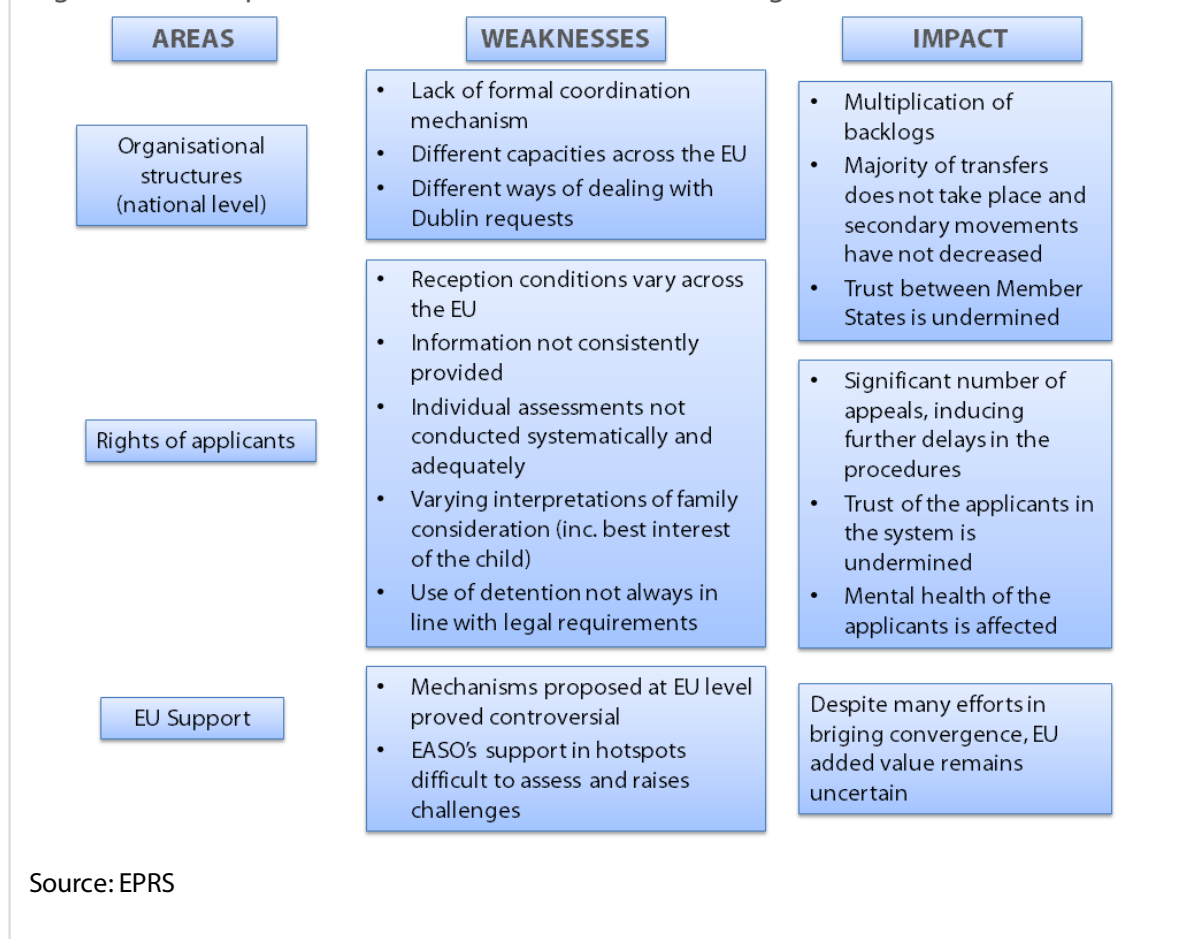
De manière générale, les évaluations susmentionnées montrent que l'objectif même du règlement (soit offrir un accès rapide et équitable aux procédures d'asile dans un seul État membre) est en pratique compromis. Les principaux résultats de ces évaluations peuvent être résumés comme suit:

---

luttent pour maintenir ces normes, mais également que les expériences des demandeurs d'asile à d'autres endroits, où les conditions d'accueil sont particulièrement désastreuses, pourraient être encore pires. Pour avoir un aperçu des difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile, voir: Migration Policy Institute, [Life After Trauma: The Mental-Health Needs of Asylum Seekers in Europe](#), 2018; La Cimade, *La machine infernale de l'asile européen*, 2019.

<sup>65</sup> [New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection](#), département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, direction générale des politiques internes, Parlement européen, 2014.

Figure 2 – Principales conclusions des évaluations du règlement de Dublin (2015-2018)

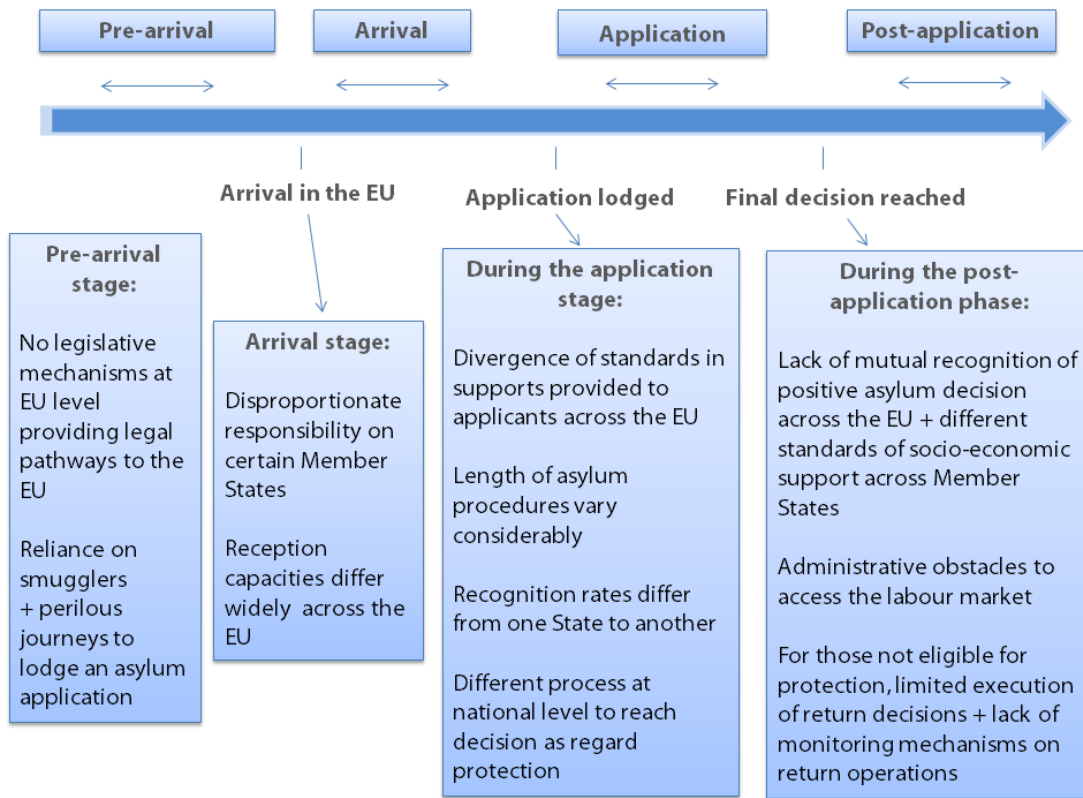


Dans le droit fil de ces inquiétudes et de ces résultats, l'évaluation actualisée de la partie II (étude externe) confirme les dysfonctionnements récurrents de la procédure globale.

Au-delà du règlement de Dublin, l'ensemble du système du RAEC a montré de grandes faiblesses, en particulier ces dernières années. Les demandeurs d'asile qui parviennent enfin à accéder à une procédure d'asile normale dans un État membre après avoir suivi les procédures de Dublin ne sont pas au bout de leurs peines. Durant la procédure normale, ils doivent de nouveau faire face à de longs délais et sont sans arrêt contraints d'attendre, sans avoir aucune certitude quant à leur avenir. En 2018, l'EPRS a préparé un rapport sur le coût de la non-Europe dans le domaine de l'asile. Il y a décrit de manière très détaillée les lacunes et obstacles du système tout entier, lesquels sont présentés dans le graphique suivant:



Figure 3 – Le régime d’asile européen commun (RAEC): principaux obstacles et lacunes



Source: EPRS, fondé sur [Cost of Non Europe in Asylum Policy](#), 2018

## 1.5. Situation actuelle au niveau interinstitutionnel

Au cours de la 8<sup>e</sup> législature, la réforme du règlement de Dublin (c'est-à-dire, pour un règlement Dublin IV) a été le dossier le plus controversé dans les discussions relatives à la réforme du RAEC.

Comme mentionné plus haut, le Parlement a adopté sa position sur la proposition de réforme de la Commission en novembre 2017<sup>66</sup>. Dans sa position de négociation relative au règlement de Dublin, le Parlement a de nouveau appelé à adopter un mécanisme contraignant pour répartir les demandeurs d'asile de manière équitable entre tous les États membres de l'Union<sup>67</sup>.

En outre, le Parlement a formulé les propositions suivantes pour le nouveau règlement de Dublin:

- les demandeurs d'asile qui ont un «lien réel» avec un État membre donné devraient être transférés vers cet État membre (et ce critère devrait devenir le premier critère de relocalisation);
- les demandeurs d'asile qui n'ont aucun lien réel avec un État membre donné seront automatiquement confiés à un État membre selon une clé de répartition; il reviendra alors à cet État membre de traiter la demande d'asile;
- les demandeurs d'asile pourraient choisir parmi les quatre pays qui, à ce moment précis, auraient reçu le moins de demandeurs d'asile, selon une clé de répartition;
- le pays de premier accueil doit enregistrer tous les demandeurs, vérifier leurs empreintes digitales et déterminer leur probabilité de bénéficier d'une protection internationale;
- les dossiers des demandeurs ayant une probabilité très faible de bénéficier d'une protection internationale seraient examinés dans le pays d'arrivée;
- les garanties individuelles pour les demandeurs d'asile mineurs et l'évaluation de leur intérêt supérieur sont une priorité;
- il conviendrait de mettre en place des procédures familiales plus rapides, pour que les demandeurs soient immédiatement transférés vers le pays dans lequel ils déclarent avoir de la famille; par ailleurs, les demandes de protection internationale d'une famille devraient être traitées conjointement, sans préjudice du droit d'un demandeur à introduire une demande individuellement;
- un système clair de mesures d'incitation et de dissuasion devrait être mis en place pour les demandeurs d'asile, afin d'éviter les fuites et les mouvements secondaires. De plus, la notion de «fuite» doit être clairement définie;
- lorsque des États membres situés en première ligne refusent d'enregistrer des demandeurs, il sera mis fin à la relocalisation des demandeurs situés sur leur territoire, tandis que les États membres qui refusent d'accepter la relocalisation des demandeurs auront un accès limité aux fonds de l'Union.

Bien que le Parlement ait adopté une position de négociation claire, l'absence d'accord au niveau du Conseil a empêché d'amorcer les négociations interinstitutionnelles et d'adopter la réforme durant la dernière législature<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Parlement européen, Rapport sur la proposition de règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), ([COM\(2016\)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133\(COD\)](#)), 6.11.2017. Rapporteuse: Cecilia Wikström (ALDE, SE).

<sup>67</sup> Cette position avait déjà été soulignée dans la [résolution du Parlement du 12 avril 2016](#) sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale des migrations de la part de l'Union européenne.

<sup>68</sup> Pour avoir un aperçu des différentes étapes des discussions, voir [Dublin Reform](#), EPRS.

Comme indiqué ci-dessus, la réforme du règlement de Dublin a été, avec la proposition de règlement sur les procédures d'asile, l'un des grands obstacles à la réforme du RAEC<sup>69</sup>. Les principaux sujets de désaccord ont trait aux spécificités du mécanisme d'attribution de la responsabilité, à la durée de la responsabilité, aux contrôles préalables aux procédures de Dublin et à la prise en considération des bénéficiaires d'une protection internationale dans le règlement<sup>70</sup>. Par conséquent, dans les faits, l'absence d'accord sur la réforme de Dublin III empêche tout progrès dans la négociation et toute conclusion sur toutes les autres propositions liées à l'asile.

Avec le début d'une nouvelle législature, la nomination d'un nouveau collège des commissaires et au vu de cette impasse au niveau du Conseil, le mandat du Parlement pour les négociations avec le Conseil sur la réforme de Dublin a été confirmé par le nouveau Parlement, comme annoncé par le président du Parlement lors de la deuxième session plénière d'octobre 2019. Le 4 septembre 2019, la commission LIBE a désigné une nouvelle rapporteure, Fabienne Keller (Renew, France).

Dans son rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration<sup>71</sup>, publié en mars 2019, la Commission européenne a fait remarquer que le nombre d'arrivées de migrants avait diminué de manière constante pendant trois années consécutives (les niveaux actuels ne représentant que 10% du pic de 2015). Toutefois, elle a également souligné que la pression migratoire allait probablement persister et a rappelé l'un des grands enseignements tirés de la crise humanitaire, à savoir la nécessité de réviser les règles de l'Union en matière d'asile et d'établir un système équitable, adapté aux besoins et permettant de gérer toute future augmentation de cette pression migratoire. En novembre 2019, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a annoncé un nouveau départ en matière d'asile et de migration. Un projet de proposition pour un nouveau train sur la migration a également été annoncé pour le premier trimestre de 2020.

---

<sup>69</sup> CERE, [Policy note: Making the CEAS work, starting today](#), 2019.

<sup>70</sup> CERE, [Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or Reform?](#), 2018, p. 14.

<sup>71</sup> Commission européenne, [Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration](#), COM(2019) 126.



---

Partie II:  
Évaluation de la mise en  
œuvre du règlement de  
Dublin

## **AUTEURS**

Équipe de recherche, Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE)

Cette étude a été préparée à la demande de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, qui relève de la direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS) du secrétariat du Parlement européen.

## **ADMINISTRATRICE RESPONSABLE**

Amandine Scherrer, unité d'évaluation ex post

Pour contacter l'éditeur, veuillez envoyer un courriel à [EPRS-ExPostEvaluation@ep.europa.eu](mailto:EPRS-ExPostEvaluation@ep.europa.eu)

## **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Original: EN

Traduction: FR

Manuscrit achevé en février 2020.

## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR**

Le présent document est rédigé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen dans le but de les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu de ce document relève de la responsabilité exclusive des auteurs et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

Bruxelles © Union européenne, 2020.

PE 842.813

ISBN: 978-92-846-6826-7

DOI: 10.2861/88117

CAT: QA-01-20-114-FR-N

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)



## 1. Synthèse

Dans ce document de recherche, le CERE évalue la mise en œuvre du règlement Dublin III en couvrant des thèmes précis, présentés par chapitre (du chapitre 2.3 sur la structure organisationnelle au chapitre 2.15 sur le placement en rétention dans le cadre de la procédure de Dublin). Les principales conclusions du rapport peuvent être classées en deux catégories et résumées comme suit:

### Considérations administratives et pratiques

- L'organisation, les effectifs et la structure administrative des autorités chargées du règlement de Dublin peuvent avoir une incidence sur la mise en œuvre, en ce qu'ils retardent davantage les procédures liées au règlement et engendrent une charge de travail considérable pour les autorités nationales. Les conséquences négatives de telles défaillances administratives ont été atténuées dans certaines situations où l'EASO offre un soutien opérationnel ciblé.
- Même si le règlement peut offrir des solutions raisonnables après le débarquement ou en cas de relocalisation, les États liés par le règlement (soit les États membres de l'Union et 4 pays associés) ignorent régulièrement cette voie. De même, malgré l'effet positif qu'elle pourrait avoir, la disposition du règlement relative à l'action préventive (article 33) n'a jamais été utilisée.
- L'application stricte des critères d'entrée irrégulière et la réticence à recourir aux dispositions familiales ont donné lieu à des procédures de transfert inutiles et déraisonnables, sans aucune perspective de réussite. De plus, les autorités investissent des ressources considérables dans les procédures pour transférer les demandeurs d'asile hors de leur territoire mais reçoivent en parallèle un nombre comparable de demandeurs d'asile venus d'autres pays.
- De nombreuses données sur les mouvements secondaires des personnes laissent à penser que le mécanisme et le système sont largement inefficaces. Les circonstances personnelles, les préoccupations liées à la protection, les raisons de santé et les défaillances systémiques sont autant de facteurs qui peuvent contribuer aux mouvements secondaires. Malgré son objectif, la mise en œuvre du règlement ne semble pas permettre de lutter efficacement contre ce phénomène, sans entraîner des transferts déraisonnables et la misère.
- Les États membres n'interprétant pas tous de la même manière le début du délai des procédures de Dublin, les pratiques sont devenues difficiles à prévoir et un nombre croissant de requêtes sont rejetées car certains États les considèrent comme expirées.

### Le coût de la mise en œuvre sur les droits des demandeurs d'une protection internationale

- La complexité du système de Dublin, le stade tardif auquel l'information est donnée ainsi que l'absence d'interprétation et d'assistance juridique rendent difficile la réalisation du droit à l'information, qui joue pourtant un rôle important dans la protection des droits des demandeurs, car il leur permet de comprendre les conséquences de la législation européenne sur leur vie. Les grandes disparités dans la manière dont les autorités nationales informent les demandeurs sur le système de Dublin soulèvent des doutes quant au respect des droits de l'homme. Le manque d'informations adaptées aux enfants demeure un problème.



- Le droit à la vie privée des demandeurs d'une protection internationale pourrait être compromis par une utilisation non contrôlée du règlement Eurodac. Les questions relatives à la conservation des données sensibles, à l'interopérabilité des bases de données et à la nature non consensuelle de l'enregistrement des données peuvent susciter de graves préoccupations en matière de droits de l'homme, en particulier au vu de la proposition d'une nouvelle réforme du règlement Eurodac.
- S'agissant de l'utilisation des critères de Dublin par les États membres, le mépris systématique des dispositions familiales, la mauvaise application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et le rare recours aux clauses humanitaires et discrétionnaires soulèvent de vives inquiétudes en matière de droits de l'homme.
- Les mineurs non accompagnés peuvent être confrontés à de graves violations de leurs droits à une représentation juridique, à un logement approprié et à l'unité de la famille. Les mécanismes d'identification insuffisants et les méthodes de détermination de l'âge erronées aggravent encore davantage la situation des enfants et peuvent retarder ou entraver les procédures de Dublin.
- Malgré l'existence d'une jurisprudence reconnaissant l'obligation de suspendre les transferts sur la base de critères individuels et humanitaires (même lorsque ceux-ci ne sont pas liés à des défaillances systémiques), les autorités nationales semblent s'appuyer de manière restrictive sur le critère des défaillances pour la suspension de tout transfert. Le fait que les États membres fassent preuve d'une certaine réticence à émettre des politiques officielles pour suspendre les transferts, même lorsqu'ils disposent de preuves suffisantes sur les risques auxquels un demandeur s'expose dans un pays en particulier, est inquiétant pour la protection des individus contre les traitements inhumains et dégradants.
- Le droit à une protection juridictionnelle effective dans le cadre des procédures de Dublin a été consacré par une série d'arrêts de la CJUE, car le règlement n'était pas assez clair sur ce point et certaines pratiques douteuses ont donné lieu à d'importants litiges. Il reste encore à savoir si un État membre peut être poursuivi en justice pour avoir refusé d'accepter sa responsabilité, car le règlement n'offre pas de solution à ce sujet et les tribunaux européens ont proposé des interprétations divergentes.
- La question des placements en rétention au titre du règlement de Dublin et des transferts coercitifs soulève des inquiétudes quant au respect du droit des demandeurs à la liberté et à l'intégrité physique. Certains rapports de la société civile sur le recours au placement en rétention dans le cadre des procédures de Dublin montrent une tendance inquiétante à la coercition. En parallèle, puisque les États membres ne définissent pas tous de la même manière le risque de fuite (qu'ils peuvent invoquer pour justifier la détention), on constate des pratiques de détention différentes d'un État à l'autre.

### Évaluation sur la base des principes d'amélioration de la réglementation

L'évaluation du règlement de Dublin qui a été menée à partir des critères définis dans la boîte à outils pour une meilleure réglementation (à savoir, l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne) a mené aux conclusions suivantes:

- Il n'est pas possible de fournir une évaluation complète ou sans réserve de la mise en œuvre de Dublin III en raison du manque d'informations disponibles. Les principales lacunes en matière d'information concernent: les motifs des requêtes; la durée des procédures; les ressources; les demandes retirées; les échecs de transferts; les procédures de recours et le placement en rétention.

- Une série d'États membres appliquent une ou plusieurs bonnes pratiques dans leur mise en œuvre de Dublin. Celles-ci découlent souvent de décisions stratégiques sur la manière d'appliquer le règlement.
- Si les bonnes pratiques sont ici jugées sur la base du respect des droits fondamentaux des demandeurs, les controverses et les priorités politiques qui entourent Dublin – et l'attribution de la responsabilité en général – signifient qu'il existe de nombreuses manières de juger ce qui constitue une bonne pratique.
- La mise en œuvre de Dublin III n'est pas efficace, en ce sens que les objectifs premiers du règlement ne sont pas remplis.
- Le règlement de Dublin semble inefficace, étant donné que les coûts de sa mise en œuvre sont considérables et probablement disproportionnés compte tenu du fait que ses objectifs ne sont pas atteints. Néanmoins, il est difficile de procéder à une appréciation définitive en l'absence d'informations complètes sur les coûts de Dublin.
- Étant donné que la prise de décision n'est pas centralisée, il est nécessaire de se doter d'une législation pour répartir les responsabilités entre les États fonctionnant dans un système commun. Il est aussi nécessaire d'attribuer les responsabilités d'une manière qui soit – à tout le moins – conforme aux droits fondamentaux des personnes concernées par le système. Ces facteurs contextuels indiquent que les objectifs de Dublin III restent pertinents.
- Toutefois, les éléments d'information dont on dispose sur la mise en œuvre du règlement, et les critiques qui sont depuis longtemps émises sur la conception de ce texte et les principes qui le sous-tendent, sont le signe que Dublin III, dans sa forme actuelle, n'est pas pertinent.
- Le règlement de Dublin manque de cohérence à trois égards. Premièrement, il manque de cohérence interne en raison de la divergence d'interprétation d'articles essentiels entre les États membres. Deuxièmement, le règlement manque de cohérence avec les droits fondamentaux en raison de failles tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre. Troisièmement, la cohérence avec le reste de l'acquis en matière d'asile n'est pas parfaite, essentiellement en raison de différences dans le texte qui donnent lieu à des différences d'interprétation entre le règlement de Dublin et la directive relative aux procédures d'asile.
- La valeur ajoutée d'une législation de l'Union sur les domaines couverts par le règlement de Dublin est claire: il est nécessaire de disposer de critères de responsabilité normalisés, assortis d'exigences en matière de preuve, si l'on veut mettre en place un régime commun. Lorsque l'Union est compétente et lorsqu'une législation de l'Union a été élaborée, l'Union peut ajouter de la valeur en contribuant à la mise en œuvre.
- Néanmoins, les lacunes que présentent la conception et la mise en œuvre du règlement de Dublin amènent à s'interroger quant à la valeur ajoutée que le règlement apporte dans sa forme actuelle.

## Recommandations

Étant donné la portée de l'étude, les recommandations concernent principalement la mise en œuvre de Dublin III. Bien qu'il existe de nombreux documents sur les lacunes dans la conception du règlement de Dublin et sur les solutions pour les contourner, l'objectif ici n'est pas de commenter en détail ces sujets. Il s'agit plutôt de s'appuyer sur les preuves présentées dans l'étude en réponse aux questions de recherche et de voir la manière dont la mise en œuvre pourrait être améliorée. Comme indiqué dans l'évaluation, certaines des failles sont inhérentes à la conception du règlement, et la mise en œuvre à elle seule ne résoudra donc pas les problèmes.

## Application efficace et harmonisée du règlement

- Éviter d'appliquer le règlement de manière inefficace, coûteuse ou autrement déraisonnable; l'utilisation superflue de ressources humaines et financières par les autorités administratives devrait être découragée dans les cas où l'application des dispositions du règlement pourrait raisonnablement être évitée.
- Par exemple, une norme de preuve moins stricte devrait être appliquée dans les affaires familiales afin de permettre d'effectuer davantage de requêtes de transfert sur la base de l'unité de la famille.
- Les dispositions relatives aux personnes à charge (article 16) et les clauses discrétionnaires (article 17) pourraient être utilisées beaucoup plus souvent à l'appui de l'unité de la famille.
- Il convient d'éviter de bloquer les ressources pour les transferts lorsque l'application rigide de la loi entraîne un coût humain évitable, par exemple de longs délais d'attente ayant une incidence sur la durée des procédures d'asile (situation des *requalifiés* en France – voir section **Transferts**), des transferts infructueux (situation en Allemagne et en France – voir section **Transferts**) et le non-respect des liens familiaux plus larges.
- Encourager la transmission complète et fréquente de statistiques sur tous les aspects de Dublin, afin de repérer rapidement les pratiques préoccupantes et de résoudre les problèmes émergents.
- Clarifier les principales dispositions afin de garantir le respect total du droit primaire de l'Union et d'apporter une assistance aux autorités responsables de la mise en œuvre du règlement en pratique. Cela permettra de réduire au minimum les risques d'erreur d'interprétation et les coûts liés aux litiges, notamment en ce qui concerne les critères de recours au placement en rétention (voir section sur la **Placement en rétention pendant la procédure** de Dublin), le contexte dans lequel les clauses discrétionnaires de l'article 17 devraient être utilisées (voir section **Clauses discrétionnaires**), le calcul des délais (voir section **Durée des différentes étapes de la** procédure) et l'évaluation individualisée avant l'exécution d'un transfert (voir section sur les **Transferts**).
- Concentrer l'attention des réseaux européens d'unités «Dublin» de manière à remédier aux divergences et aux mauvaises pratiques communément signalées.

## Respect des normes en matière de droits de l'homme

- Éviter la coercition dans le cadre de la mise en œuvre du règlement par les autorités nationales. Bien que Dublin III reste le cadre juridique, il est possible d'adopter une stratégie plus humaine en créant des orientations stratégiques et une législation au niveau national. L'élimination de la coercition, que ce soit pour mener un transfert à bien ou en relation avec le placement en rétention, a des conséquences positives très diverses: elle réduit autant que possible la souffrance humaine; elle réduit considérablement les coûts financiers et opérationnels des transferts; et elle réduit autant que possible les litiges liés aux transferts et les coûts y afférents<sup>72</sup>. Elle pourrait aussi réduire les irrégularités en incitant les demandeurs d'asile à entrer en contact avec les autorités et à respecter les règles, en particulier s'il est possible d'obtenir des droits après l'obtention du statut.

---

<sup>72</sup> L'élimination de la coercition a été préconisée, entre autres, par Guild, E., et al., [New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection](#), PE509.989, 2014; Guild, E., et al., [Enhancing the CEAS and alternatives to Dublin](#), PE519.234, 2015; Maiani, F., [The Reform of the Dublin III Regulation](#), Parlement européen, département thématique, juin 2016.

- Toute réforme potentielle du système de Dublin doit accorder une place centrale aux droits fondamentaux. Par exemple, toute révision des critères d'attribution de la responsabilité ne devrait pas ignorer les circonstances individuelles des demandeurs, telles que les liens significatifs, les attentes raisonnables ou les connexions sociales avec certains pays. Elle devrait aussi être combinée à un élargissement des droits de mobilité après l'octroi du statut, ce qui permettra de réduire les tentatives de déplacement avant la détermination du statut.
- Conformément à la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH (voir section **Transferts**), ne pas subordonner la suspension des transferts aux défaillances systémiques. Il n'est pas nécessaire de montrer la présence de défaillances systémiques avant de suspendre les transferts. Les risques démontrés dans l'évaluation des circonstances individuelles, le non-refoulement et les violations des droits de l'homme constituent un motif suffisant pour suspendre un transfert même lorsque le pays de destination ne présente pas de problèmes systémiques.
- Favoriser la concrétisation du droit à la vie familiale en garantissant que l'unité de la famille est l'une des principales considérations dans l'application du règlement, conformément à la hiérarchie prévue dans le règlement. Autrement, les dispositions relatives à l'unité de la famille demeurent illusoires.
- Il est nécessaire d'améliorer la fourniture des données et d'élargir les obligations de communication de données afin de recenser les violations qui découlent de mauvaises pratiques.
- Lorsque des schémas de pratiques illégales peuvent être établis, l'usage systématique des recommandations par la Commission européenne devrait être encouragé pour protéger les demandeurs et, en cas de non-respect, le recours progressif aux procédures d'infraction devrait être envisagé.
- Encourager le bon usage des clauses discrétionnaires de l'article 17 et promouvoir leur application sur la base de la solidarité et des droits plutôt qu'à titre exceptionnel et en cas d'urgence.
- Élargir le recours aux clauses discrétionnaires de l'article 17 afin de répondre aux situations difficiles, y compris comme outil de partage des responsabilités, ce qui inclut leur utilisation dans les situations d'arrivées spontanées massives et dans le contexte particulier des arrivées par la mer et des procédures de débarquement.
- Les États membres devraient utiliser les canaux de transfert de Dublin dans ces contextes au lieu de tenter de confier la responsabilité à des pays tiers.
- Suivre la mise en œuvre du RAEC sur la base des droits en procédant à une évaluation approfondie de l'application du règlement Dublin III fondée sur le respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- Des activités d'évaluation régulières par la Commission européenne et une analyse de l'application du règlement sur la base de la charte par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union devraient être encouragées comme forme institutionnelle de suivi et d'évaluation de l'incidence, en parallèle du dialogue avec les acteurs de la société civile et les parties prenantes concernées.

## Solidarité et responsabilité

- En l'absence de mécanisme de suspension temporaire, garantir l'activation rapide du mécanisme de l'article 33 qui permet à la Commission de formuler des recommandations et de prendre des mesures préventives en réponse à des situations difficiles qui compromettent le système de Dublin.
- Lorsque la Commission européenne ne prend pas rapidement des mesures, les États membres devraient faire usage de leur pouvoir de discrétion au titre du même article,

qui leur permet d'établir des plans d'action préventifs et de demander l'assistance des autres États membres, de la Commission et de l'EASO. La protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile devrait toujours rester au centre de la fonction du mécanisme.

- Soutenir les pratiques de partage de la responsabilité plutôt que les approches d'attribution de la responsabilité qui se fondent sur une application stricte et technique du règlement, sans égard pour les considérations humanitaires.
- L'existence des clauses discrétionnaires devrait servir à réduire la pression exercée sur les États membres confrontés à des situations difficiles.
- En l'absence de réforme fondamentale des mécanismes correctifs permanents, les clauses discrétionnaires peuvent aider à garantir que le règlement est appliqué de façon humaine et conformément au principe de solidarité entre les États membres.
- La mise en place d'un système d'attribution plus équitable devrait être une priorité pour toute réforme du système de Dublin, sans quoi l'intérêt de la réforme serait discutable.
- À court terme, des mécanismes ad hoc temporaires de solidarité et de partage de la responsabilité constituent un moyen d'atténuer certaines des conséquences néfastes du système. Des dispositifs de relocalisation formels peuvent par exemple favoriser la prévisibilité et la certitude, tant qu'ils respectent le cadre juridique existant du RAEC.
- Étoffer les sources utilisées pour le suivi et le recensement des pratiques illégales en y incluant les informations fournies par les organisations internationales et non gouvernementales lorsqu'elles sont fiables, à jour et précises.
- Les rapports fiables et assortis de réserves établis par des organisations internationales et non gouvernementales devraient s'inscrire dans l'action de la Commission européenne contre les comportements illégaux des États, que ce soit dans le contexte de recommandations ou dans le cadre du lancement de procédures d'infraction.
- Entamer un dialogue permanent avec la société civile et les personnes soumises au règlement de Dublin afin de garantir que le suivi de la mise en œuvre tienne compte des personnes directement concernées.

## 2. Introduction

### 2.1. Contexte du rapport

Ce rapport offre un aperçu de la mise en œuvre du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (dit «règlement Dublin III» ou «règlement de Dublin»)<sup>73</sup>.

Le règlement est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et s'applique aux 28 États membres de l'Union, ainsi qu'à quatre pays associés à l'espace Schengen: le Liechtenstein (LI), la Suisse (CH), l'Islande (IC) et la Norvège (NO). Tout au long du rapport, l'expression «États membres» est utilisée pour désigner les pays liés par le règlement de Dublin. Il est fait référence au Royaume-Uni à plusieurs reprises, et ce même si le pays a quitté l'Union le 31 janvier 2020, car il reste soumis au règlement durant la phase de transition.

Le règlement a deux objectifs principaux: garantir un accès rapide à la procédure pour les demandeurs d'asile et éviter qu'une même personne ne dépose plusieurs demandes dans différents États membres<sup>74</sup>. Les grands principes du règlement sont exposés dans la partie I de la présente étude.

La Commission européenne, en raison de son obligation légale de procéder à une évaluation de l'application du règlement avant juillet 2016<sup>75</sup>, a commandé une première étude sur l'évaluation du règlement et une seconde étude sur sa mise en œuvre par les États membres. Les deux études ont été menées par ICF, une entreprise internationale de conseil, et ont respectivement été publiées en décembre 2015 et en mars 2016<sup>76</sup>. L'évaluation suivante du règlement, initialement prévue pour juillet 2018, n'a pas encore été faite<sup>77</sup>. En plus des évaluations officielles de la Commission, d'autres acteurs, tels que le Parlement européen et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ont commandé des études détaillées sur la mise en œuvre du règlement de Dublin<sup>78</sup>.

Les études qui ont été menées par ICF et le HCR sont résumées dans la partie I de l'étude. Elles contiennent notamment une analyse approfondie des différents aspects de la mise en œuvre du règlement – de l'utilisation des critères de responsabilité et des garanties aux procédures, en passant par le placement en rétention et la communication entre les autorités.

ICF a, entre autres, découvert que les États membres se servaient davantage de certains critères que d'autres pour déterminer la responsabilité, et qu'ils ne semblaient pas prendre en considération la hiérarchie définie dans le règlement. En effet, les critères étayés par certains types de preuves (tels qu'un résultat positif dans Eurodac) sont plus fréquemment utilisés, ce qui signifie que les États se fondent sur une autre base que cette hiérarchie<sup>79</sup>. ICF a également fait remarquer que le nombre de

---

<sup>73</sup> [Règlement Dublin III](#).

<sup>74</sup> EASO, [Annual report on the situation of asylum in the EU 2018](#), 2019, p. 70.

<sup>75</sup> Article 46 du [règlement Dublin III](#).

<sup>76</sup> ICF, [Evaluation of the Dublin III Regulation, 2015](#); ICF, [Evaluation of the implementation of the Dublin III Regulation, 2016](#).

<sup>77</sup> Article 46 du [règlement Dublin III](#), dans lequel est cité l'article 40 du [règlement Eurodac](#).

<sup>78</sup> Maiani, F., [The Reform of the Dublin III Regulation](#), Parlement européen, département thématique, juin 2016; HCR, [Left in Limbo](#), 2017.

<sup>79</sup> ICF, [Evaluation of the implementation of the Dublin III Regulation](#), 2016, p. 27.

transferts était très faible par rapport au volume de demandes de transfert sortant émises par les États membres<sup>80</sup>.

S'agissant des garanties procédurales mises en place pour veiller au respect des droits des demandeurs durant la procédure d'asile, ICF a constaté que près de la moitié des États membres fournissaient uniquement des informations d'ordre général sur la procédure de Dublin. L'entreprise a également signalé divers problèmes relatifs aux entretiens individuels; parmi eux, les barrières linguistiques et le manque d'interprètes, le manque de compétences des personnes chargées des entretiens, l'accès limité à l'assistance juridique (par exemple, pour préparer l'entretien) et, dans certains pays, l'omission dudit entretien pour des raisons qui ne sont pas dans la liste des motifs possibles du règlement<sup>81</sup>. L'étude met également en lumière d'importantes différences de législation et de pratiques entre les États membres au sujet des moyens de recours et des voies pour contester une décision de transfert. En effet, tous les États membres n'offrent pas les mêmes types de recours et la période durant laquelle un demandeur peut exercer son droit à un recours effectif varie considérablement, allant de 3 à 60 jours<sup>82</sup>.

Dans son étude, le HCR a entre autres confirmé que seul un faible pourcentage des requêtes donnait lieu à un transfert et que les demandeurs étaient confrontés à de graves retards dans l'accès à la procédure d'asile sur place<sup>83</sup>. Il a également fait remarquer que les dispositions familiales étaient interprétées de manière restrictive, c'est-à-dire d'une manière étroite, limitant leur utilisation, et que les clauses discrétionnaires étaient sous-utilisées<sup>84</sup>. Le HCR a en outre prouvé qu'une majorité d'États membres se servaient du placement en rétention pour garantir les transferts de Dublin, même s'ils n'y avaient pas tous recours à la même fréquence et qu'ils n'évaluaient pas tous de la même manière le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, qui sont censés être observés lorsque la détention est envisagée<sup>85</sup>. De plus, il a fait état de difficultés pratiques pour accéder à un recours judiciaire pendant la rétention, principalement dues à l'accès limité à l'assistance juridique et à la rapidité des mesures d'éloignement<sup>86</sup>.

Étant donné qu'un grand nombre de recherches ont déjà été menées sur le sujet, le présent rapport vise à faire le point sur l'application du règlement Dublin III en se concentrant sur certains aspects et sur la période s'étendant de 2016 à 2019. Il ne propose pas d'évaluation complète des pratiques des États membres, puisque ce travail revient à la Commission européenne, conformément à l'acquis. Ceci étant dit, il sera fait référence, tout au long du rapport, à la manière dont la mise en œuvre du règlement de Dublin a contribué à la réalisation des objectifs de cohérence, de pertinence, d'efficacité et d'efficience énoncés dans les dispositions relatives à l'amélioration de la réglementation.

Il a été demandé au CERE de rendre une évaluation couvrant treize sujets en particulier – qui ne sont autres que les titres des chapitres de cette étude (du chapitre 2.3 sur la structure organisationnelle au chapitre 2.15 sur le placement en rétention dans le cadre de la procédure de Dublin).

---

<sup>80</sup> Ibid, p. 56-57.

<sup>81</sup> Ibid, p. 11-14.

<sup>82</sup> Ibid, p. 75-76.

<sup>83</sup> HCR, [Left in Limbo](#), 2017, p. 156.

<sup>84</sup> Ibid, p. 132.

<sup>85</sup> Ibid, p. 160-161.

<sup>86</sup> Ibid, p. 163.

## 2.2. Méthodes

Pour les besoins de ce rapport, les auteurs se sont principalement appuyés sur les recherches documentaires comme méthode de collecte de données et d'informations qualitatives. Ils ont consulté plusieurs sources, parmi elles: les statistiques relatives au règlement de Dublin publiées par Eurostat; les statistiques relatives au règlement de Dublin disponibles dans la base de données en matière d'asile (AIDA), gérée par le CERE, comme source de données complémentaire; des informations qualitatives sur les pratiques nationales, tirées des rapports par pays et des rapports comparatifs de l'AIDA; les rapports annuels du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) sur la situation en matière d'asile dans l'Union européenne et d'autres sources; la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et des juridictions nationales, disponible dans la base de données européenne du droit d'asile (EDAL), gérée par le CERE.

### 2.2.1. Remarques concernant les statistiques sur Dublin

Cette étude se fonde sur l'analyse des preuves empiriques de la mise en œuvre du règlement de Dublin. Toutefois, face à l'absence d'informations statistiques complètes, les auteurs font preuve de beaucoup de réserve dans l'analyse et les conclusions. Ils n'ont souvent pu fournir qu'une évaluation partielle, car ils ne disposaient que d'informations incomplètes, voire très lacunaires. Dans cette section, les auteurs donnent un aperçu des statistiques disponibles sur le règlement Dublin pour expliquer le contexte dans lequel s'inscrivent les chiffres et analyses fournis dans cette étude.

Depuis 2008, et conformément au règlement relatif aux statistiques sur la migration, la Commission européenne (Eurostat) est chargée de fournir des chiffres annuels sur le système de Dublin à l'échelle de l'Union<sup>87</sup>. Chaque année, avant la fin du mois de mars, les États membres ont l'obligation de transmettre à Eurostat des statistiques annuelles sur la mise en œuvre du règlement<sup>88</sup>. Dans la modification du règlement relatif aux statistiques sur la migration<sup>89</sup>, le Parlement européen a recommandé une règle pour que les États transmettent chaque mois leurs statistiques sur le système de Dublin, mais elle n'a pas été acceptée par le Conseil lors des négociations en trilogue<sup>90</sup>.

Plusieurs difficultés compliquent la fourniture de statistiques à l'échelle de l'Union. Tout d'abord, Eurostat publie systématiquement des statistiques incomplètes sur le système de Dublin avec plusieurs mois de retard<sup>91</sup>. Fin 2019, six États membres n'avaient pas encore transmis leurs données sur les demandes de transfert sortant pour l'année 2015 et cinq États membres n'avaient pas encore transmis leurs données pour l'année 2016<sup>92</sup>. S'agissant des transferts sortants, il manque toujours les données de six États membres pour 2015, de cinq États membres pour 2016 et d'un État membre pour 2017 et 2018<sup>93</sup>. À cause de ces lacunes, les rapports d'autres institutions et agences de l'Union,

---

<sup>87</sup> Article 4, paragraphe 4, du [règlement \(CE\) n° 862/2007](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, et abrogeant le règlement (CEE) n° 311/76 du Conseil relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers (JO L 199 du 31.7.2007, p. 199; «règlement relatif aux statistiques sur la migration»).

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Parlement européen, [Proposition de règlement \[modifiant le règlement relatif aux statistiques sur la migration\]: première lecture](#), 2019, T8-0359/2019, article premier, paragraphe 1, alinéa 1, point e).

<sup>91</sup> CERE, [Making asylum numbers count: ECRE's analysis of gaps and needs for reform in data collection on the Common European Asylum System](#), 2018, p. 2.

<sup>92</sup> Eurostat, migr\_dubro.

<sup>93</sup> Eurostat, migr\_dubto.



comme l'EASO, sont moins complets lorsqu'il s'agit des analyses des données relatives au système de Dublin<sup>94</sup>.

Ensuite, les données présentées par Eurostat sont parfois inexactes. Aucun transfert sortant n'est mentionné pour l'Italie en 2016 dans la base de données<sup>95</sup>, alors que l'unité «Dublin» locale a signalé au moins 61 transferts pour cette période<sup>96</sup>. De même, aucun transfert sortant n'apparaît pour la Slovaquie en 2018<sup>97</sup>, alors que l'unité «Dublin» du pays avait fait état de 31 transferts cette année-là<sup>98</sup>.

Enfin, les données sur les procédures entrantes et sortantes ne correspondent pas toujours. Par exemple, si l'on regarde les chiffres d'Eurostat pour 2018, l'Allemagne a traité 2 848 transferts sortants vers l'Italie, mais cette dernière n'a reçu que 2 291 transferts entrants de l'Allemagne<sup>99</sup>. Ces disparités sont probablement dues au fait que les données d'Eurostat sont fondées sur les statistiques fournies par les États membres. On constate que les unités «Dublin» continuent de transmettre des données différentes à propos du nombre de requêtes et de transferts qu'elles échangent.

D'après Eurostat, plusieurs raisons expliquent les écarts entre le nombre de requêtes émises et le nombre de requêtes reçues. Les différences d'un pays à l'autre dans les délais d'enregistrement des requêtes (différences qui peuvent faire varier les données annuelles) et les changements dans la base juridique sur laquelle un État membre s'appuie pour accepter une requête introduite sur une autre base juridique sont deux facteurs pouvant expliquer les écarts statistiques<sup>100</sup>. Par ailleurs, Eurostat recommande de fournir des données sur le nombre de personnes concernées, car certaines requêtes peuvent s'étendre à plusieurs personnes. Le fait que certains États fondent leurs calculs sur le nombre de requêtes, sans se soucier du nombre de personnes concernées par chaque requête, peut entraîner des incohérences supplémentaires<sup>101</sup>.

L'EASO recueille également des informations sur l'application du règlement de Dublin dans le cadre de ses activités d'information et d'analyse<sup>102</sup>. Il s'agit, entre autres, de statistiques tirées du système d'alerte précoce et de préparation (EPS) de l'Agence et d'informations qualitatives sur les pays tirées du système de documentation et d'information (IDS) de l'Agence. La plupart des statistiques que collecte l'EASO sur le système de Dublin ne sont pas accessibles au grand public. Au niveau des États membres, seuls quelques pays (par exemple, la Grèce, l'Allemagne, le Luxembourg, la Pologne, la Croatie, le Royaume-Uni et la Suisse) ont publié des chiffres sur les activités de leurs unités «Dublin». Ils l'ont fait à des intervalles variables et n'ont pas tous transmis le même niveau de détail<sup>103</sup>. La Grèce et la Suisse ont adopté des pratiques particulièrement positives. Les deux pays publient des rapports mensuels détaillés sur les requêtes émises et reçues, les réponses et les transferts menés à bien, en ventilant les données par État membre<sup>104</sup>.

---

<sup>94</sup> EASO, [Annual report on the situation of asylum in the EU 2018](#), 2019, p. 70.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> AIDA, [Country Report Italy](#), 2017, p. 35.

<sup>97</sup> Eurostat, migr\_dubto.

<sup>98</sup> AIDA, [Country Report Slovenia](#), 2019, p. 26.

<sup>99</sup> Eurostat, migr\_dubto; Eurostat, migr\_dubti.

<sup>100</sup> Eurostat, [Dublin statistics on countries responsible for asylum application – Data Sources](#).

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Article 11 du [règlement EASO](#).

<sup>103</sup> CERE, [Comments on the Commission proposal amending the Migration Statistics Regulation](#), 2018, p. 11.

<sup>104</sup> Service d'asile grec, [Statistical data – Dublin III Regulation procedures](#); Secrétariat suisse d'État aux migrations, [Statistique en matière d'asile – Dublin: requêtes, règlements et transferts](#).

Compte tenu de cette situation, il est pour l'instant impossible d'obtenir des données adéquates sur le règlement de Dublin au niveau de l'Union. Par souci de cohérence, ce rapport se fonde principalement sur Eurostat, qui demeure la seule source accessible de statistiques à l'échelle de l'Union. Les statistiques Eurostat devraient cependant être lues de manière critique et avec prudence, en gardant à l'esprit les contraintes méthodologiques soulignées. Dans la mesure du possible, les auteurs citent les statistiques les plus récentes publiées dans l'AIDA, gérée par le CERE.

### 2.2.2. Choix des pays pour l'analyse approfondie

Au vu des défaillances dans la fourniture de statistiques sur le système de Dublin à l'échelle de l'Union, il est impossible d'effectuer une comparaison complète des aspects quantitatifs et qualitatifs de la mise en œuvre. Le rapport contient des informations sur l'ensemble des 32 pays liés par le système de Dublin, dans la limite des informations disponibles. L'analyse se concentrera sur les principaux utilisateurs du système, à savoir les États membres qui ont lancé des procédures de Dublin ces dernières années. D'après les chiffres disponibles, il s'agit de l'Allemagne, de la France, de la Suisse, de l'Autriche, de la Grèce, de la Belgique et des Pays-Bas.

Pour ce qui est des demandeurs d'asile entrés dans l'Union ces dernières années, ils étaient principalement originaires de Syrie, d'Afghanistan et d'Iraq (voir annexe 1). En 2018, ces trois nationalités ont représenté plus d'un quart de toutes les demandes de protection internationale (27 %) <sup>105</sup>. Néanmoins, au cours des neuf premiers mois de 2019, au moins une demande sur quatre était déposée par un ressortissant syrien, afghan ou vénézuélien <sup>106</sup>.

Pour ce qui est des principaux États membres de destination, l'Allemagne, la France, la Grèce, l'Italie et l'Espagne ont reçu à elles seules plus de trois quarts des demandes déposées dans l'Union en 2018. Les cinq premiers pays d'accueil (en nombre par habitant) étaient Chypre, la Grèce, Malte, le Liechtenstein et le Luxembourg <sup>107</sup>.

#### Principales conclusions

La plupart des pays confient la mise en œuvre du règlement de Dublin à leurs autorités compétentes en matière d'asile, ce qui est une bonne pratique, car il s'agit d'agences spécialisées. Toutefois, la Belgique, la France et l'Italie font appliquer le règlement par d'autres acteurs (mais on ne dispose pas d'informations sur tous les pays).

Le manque de capacités administratives des autorités compétentes en matière d'asile contribue à retarder la procédure et entrave la bonne application du règlement de Dublin (et d'autres parties de l'acquis).

Les échanges entre les unités «Dublin» sont facilités par la Commission européenne et l'EASO. Ce dernier gère un réseau d'unités «Dublin», qui met au point des outils pratiques et offre un soutien opérationnel à certains pays. Les travaux de ce réseau sont pour la plupart confidentiels, il est donc difficile d'en évaluer la valeur.

<sup>105</sup> EASO, [Annual report on the situation of asylum in 2018](#), juin 2019, p. 12.

<sup>106</sup> EASO, [More than half a million asylum applications lodged in the EU+ so far in 2019](#), 19 novembre 2019.

<sup>107</sup> EASO, [Annual report on the situation of asylum in 2018](#), juin 2019, p. 12.

## 2.3. Structure organisationnelle

### 2.3.1. Généralités

Les autorités compétentes en matière d'asile, chargées d'examiner les demandes de protection internationale et de prendre des décisions en première instance, sont au cœur des systèmes d'asile<sup>108</sup>. Leur capacité à examiner de manière rigoureuse et équitable les demandes d'asile dépend de différents facteurs, notamment leur organisation interne, leurs ressources et leur fonctionnement. L'acquis de l'Union en matière d'asile oblige par conséquent les États membres à fournir aux autorités compétentes des moyens satisfaisants, y compris un personnel compétent en nombre suffisant<sup>109</sup>, et à veiller à ce que le personnel ait acquis les connaissances appropriées ou ait reçu la formation nécessaire dans le domaine de la protection internationale<sup>110</sup>.

Même si les autorités compétentes en matière d'asile n'ont pas toutes la même taille, les mêmes tâches et les mêmes ressources, nombre d'entre elles ont créé des unités pour gérer les différents types de demandeurs d'asile ou de procédures d'asile. Par conséquent, la majorité des pays ont confié la mise en œuvre du règlement de Dublin aux unités dites «Dublin» au sein de leurs autorités compétentes en matière d'asile<sup>111</sup>. Certains États membres, comme la Belgique, la France et l'Italie, se sont servi de la marge de manœuvre qui leur était accordée dans la directive sur les procédures d'asile pour séparer leurs autorités compétentes en matière d'asile de celles responsables du système de Dublin<sup>112</sup>. Ainsi, le système de Dublin ne relève pas de la responsabilité d'une unité de l'autorité compétente mais d'une structure distincte<sup>113</sup>.

**Belgique:** La procédure de Dublin est conduite par l'Office des étrangers. Les demandes d'asile sont ensuite transmises au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (CGVS) pour examen.

**France:** Une fois la demande enregistrée, ce sont les préfetures qui sont chargées de mettre en œuvre le règlement de Dublin. Aucune réclamation ne peut être déposée auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) si la responsabilité de l'État français n'a pas été établie en vertu du règlement.

Pour garantir une meilleure convergence des procédures de Dublin dans tout le pays, le ministère français de l'intérieur a mis en place un plan de «régionalisation» en 2018. Ainsi, dans chaque région, seule une préfeture (dite «pôle régional Dublin») se charge de la mise en œuvre du règlement de Dublin. Par conséquent, la procédure de Dublin est désormais gérée par onze préfetures pour l'ensemble du territoire<sup>114</sup>. Il convient de noter que le plan de régionalisation a engendré des difficultés pour les demandeurs d'asile, car nombre d'entre eux ont dû se rendre dans différentes villes pour assister à des rendez-vous avec les préfetures compétentes. Les demandeurs qui ont manqué un rendez-vous n'ont plus eu le droit aux mêmes conditions d'accueil et ont alors été

---

<sup>108</sup> Les autorités compétentes en matière d'asile sont appelées «autorités responsables de la détermination» à l'article 4, paragraphe 1, de la refonte de la directive sur les procédures d'asile.

<sup>109</sup> Article 4, paragraphe 1, de la [refonte de la directive sur les procédures d'asile](#).

<sup>110</sup> Article 4, paragraphe 3, et article 14, paragraphe 1, de la [refonte de la directive sur les procédures d'asile](#).

<sup>111</sup> CERE, [Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources](#), 2019, p. 19.

<sup>112</sup> Article 4, paragraphe 2, point a), de la [refonte de la directive sur les procédures d'asile](#).

<sup>113</sup> CERE, [Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources](#), 2019, p. 19-20.

<sup>114</sup> EASO, [Annual report on the situation of asylum in the EU in 2018](#), 2019, p. 75.

exposés à l'indigence<sup>115</sup>. Le Conseil d'État a précisé que les coûts de ces trajets devaient être couverts par les autorités<sup>116</sup>.

**Italie:** Les commissions territoriales pour la protection interne sont chargées d'examiner les demandes d'asile, mais la procédure de Dublin est gérée par une unité «Dublin» distincte, qui dépend du ministère de l'intérieur. Depuis une réforme législative en 2018, la loi italienne autorise la création d'un nombre maximal de trois branches au sein de l'unité «Dublin». L'une de ces branches devrait être mise en place dans la région du Frioul-Vénétie Julienne<sup>117</sup>.

L'attribution de la responsabilité de la mise en œuvre du règlement Dublin et de la détermination du statut de réfugié à différentes autorités peut poser des difficultés, car les questions juridiques essentielles portant sur le fonctionnement du système de Dublin (telles que l'application des garanties procédurales et le respect des droits fondamentaux) ne sont pas gérées par les autorités compétentes en matière d'asile,

ce qui peut également exacerber la confusion et aggraver les erreurs dans l'estimation du nombre exact de demandes d'asile reçues par un pays. Par exemple, lorsqu'elle transmet ses données à Eurostat<sup>118</sup>, la France présente le nombre de personnes qui ont déposé des demandes auprès de l'OFPRA, sans prendre en considération celles qui ont fait l'objet d'une procédure de Dublin après le dépôt de leur demande<sup>119</sup>. Cette pratique, qui déroge aux lignes directrices techniques d'Eurostat, mène à une sous-estimation, voire à une déformation, des chiffres sur les demandes d'asile en France. En 2018, le ministère de l'intérieur a enregistré 139 330 demandeurs d'asile. De son côté, l'OFPRA a signalé 122 743 demandeurs, dont 17 030 avaient déjà fait l'objet d'une procédure de Dublin et avaient finalement eu le droit de déposer une demande, une fois la France désignée pays responsable (en d'autres termes, ces personnes ont été «requalifiées»)<sup>120</sup>.

### 2.3.2. Ressources et évolution de la structure organisationnelle

Ces dernières années, les autorités compétentes en matière d'asile ont adapté leurs effectifs au nombre de personnes demandant une protection internationale. Certains États membres considèrent l'augmentation des effectifs comme un moyen d'améliorer l'efficacité des systèmes d'asile nationaux et d'optimiser les ressources disponibles, l'objectif à long terme étant de réduire le retard accumulé et le temps de traitement<sup>121</sup>.

Toutefois, le nombre de demandes à traiter dans un pays donné peut varier considérablement en relativement peu de temps, et les retards sur les dossiers en cours peuvent augmenter ou diminuer de manière significative d'une année à l'autre<sup>122</sup>. Presque tous les États membres font état de fluctuations de ce type, quels que soient les effectifs dont disposent leurs autorités responsables de la détermination. Malgré l'augmentation du personnel dans la plupart des pays ces dernières années, les temps de traitement des dossiers ont été longs en 2018 et durant le premier semestre de 2019<sup>123</sup>.

---

<sup>115</sup> AIDA, [Country Report France](#), 2019, p. 44.

<sup>116</sup> Conseil d'État français, ordonnance n° 422159, 26 juillet 2018.

<sup>117</sup> AIDA, [Country Report Italy](#), 2019, p. 50.

<sup>118</sup> Article 4, paragraphe 1, du [règlement relatif aux statistiques sur la migration](#).

<sup>119</sup> AIDA, [Country Report France](#), 2019, p. 9.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> CERE, [Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources](#), 2019, p. 29-33.

<sup>122</sup> CERE, [Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe](#), 2019, p. 11.

<sup>123</sup> CERE, [Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources](#), 2019, p. 34-36.

Pour la plupart des États membres, on ne dispose pas d'informations sur les ressources financières et humaines affectées aux unités «Dublin». Il est donc impossible de savoir si les ressources correspondent aux besoins. Il est également impossible d'évaluer l'évolution des ressources et de la structure organisationnelle des unités «Dublin» ces dernières années, c'est-à-dire de savoir si les ressources ont augmenté avec la hausse des arrivées.

Des statistiques partielles sont disponibles dans l'AIDA pour certains pays. Par exemple, l'unité «Dublin» de la Croatie comptait huit fonctionnaires en 2017<sup>124</sup>, et l'équipe a été réduite à six fonctionnaires en 2018<sup>125</sup>. En Hongrie, l'unité «Dublin» est passée de dix-huit fonctionnaires en 2017 à onze fonctionnaires en 2018<sup>126</sup>. À Chypre, aucun membre du personnel ne se consacre exclusivement à la mise en œuvre du règlement de Dublin. En 2017 et 2018, les six agents du service d'asile étaient à la fois responsables du système de Dublin et d'autres sujets<sup>127</sup>. La Belgique a signalé des pénuries de personnel dans son unité «Dublin», mais sans fournir de chiffres<sup>128</sup>.

Puisque la plupart des unités «Dublin» relèvent de l'autorité compétente en matière d'asile de leur État membre respectif, les informations sur les ressources globales de l'autorité sont un indicateur indirect des ressources allouées au système de Dublin. Lorsque l'on compare les effectifs des autorités chargées de l'asile et le nombre de demandeurs d'asile, on constate de graves pénuries de ressources. Ce manque est confirmé par les déclarations du personnel ainsi que par les retards dans le traitement des demandes et l'accumulation de ces retards. On peut donc en conclure que l'insuffisance des ressources a de lourdes conséquences négatives sur l'application du règlement de Dublin.

Le tableau suivant présente une comparaison des effectifs au 30 juin 2019 et du nombre de demandeurs d'asile reçus durant le premier semestre de 2019 dans certains États membres de l'Union:

---

<sup>124</sup> AIDA, [Country Report Croatia](#), 2018, p. 34.

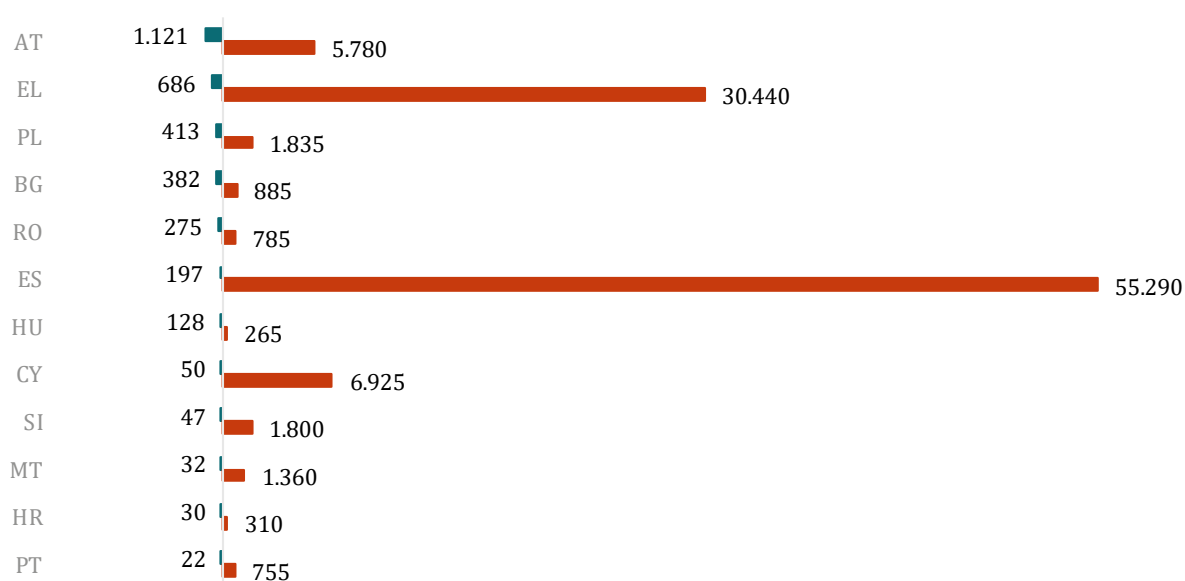
<sup>125</sup> AIDA, [Country Report Croatia](#), 2019, p. 39.

<sup>126</sup> AIDA, [Country Report Hungary](#), 2018, p. 30; AIDA, [Country Report Hungary](#), 2019, p. 34.

<sup>127</sup> AIDA, [Country Report Cyprus](#), 2018, p. 15; AIDA, [Country Report Cyprus](#), 2019, p. 15.

<sup>128</sup> EASO, [Annual report on the situation of asylum in the EU 2018](#), 2019, p. 75.

Figure 4: Effectifs des autorités compétentes en matière d'asile comparés au nombre de demandeurs d'asile: 1<sup>er</sup> janvier – 30 juin 2019



Source: AIDA, [Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources](#), 2019, p. 31. Les effectifs (en bleu) englobent tous les fonctionnaires, sans se limiter à ceux qui sont chargés d'examiner les demandes.

Comme on peut le constater dans le tableau, au cours du premier semestre 2019, les autorités d'Espagne, de Grèce et de Chypre ont reçu un nombre particulièrement élevé de demandeurs d'asile par rapport à leur taille et à leur capacité. Dans ce genre de situation, les pays ont tendance à avoir plus de mal à exécuter les procédures de Dublin en temps utile pour les demandeurs d'asile nouvellement arrivés. En 2018, par exemple, Chypre a rencontré des difficultés à respecter les délais de délivrance des requêtes aux fins de prise en charge pour réunir les demandeurs avec des membres de leur famille en vertu du règlement<sup>129</sup>. Il va sans dire que, pour tous les États membres en question, le problème ne se pose pas uniquement pour le règlement de Dublin: si le nombre de demandeurs est trop élevé par rapport aux effectifs, tous les aspects du système en pâtiront.

Certains types de contrats de travail utilisés par les autorités compétentes en matière d'asile peuvent constituer un obstacle à la pérennité des capacités des dites autorités. Au 30 juin 2019, plus de 50 % des postes dans le service d'asile grec et près de 70 % des postes dans le service d'asile chypriote étaient des postes temporaires. En revanche, tous les membres du personnel des autorités compétentes en matière d'asile en Roumanie (Inspection générale de l'immigration, IGI-DAI) et au Portugal (Service des étrangers et des frontières, SEF) avaient un contrat de travail à durée indéterminée<sup>130</sup>.

Il convient de noter que certains États membres bénéficient du soutien opérationnel de l'EASO, qui, à l'heure actuelle, mène des opérations à Chypre, en Italie, en Grèce et à Malte. Dans ces trois derniers pays, l'EASO a déployé des agents et d'autres experts au sein des unités «Dublin» pour aider à mener les activités définies dans les plans opérationnels convenus avec les pays. Cet appui a

<sup>129</sup> AIDA, [Country Report Cyprus](#), 2019, p. 34.

<sup>130</sup> CERF, [Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources](#), 2019, p. 37.

généralement été perçu comme une contribution positive à l'efficacité et à la qualité de la procédure de Dublin<sup>131</sup>.

### 2.3.3. Coopération des autorités nationales au niveau de l'Union

La coopération (y compris l'échange d'informations et de pratiques entre les unités «Dublin») est facilitée par l'Union, et plus particulièrement par la Commission européenne et l'EASO. Les méthodes utilisées sont décrites ci-dessous.

Premièrement, le personnel des unités «Dublin» se réunit régulièrement dans le cadre de groupes d'experts gérés par les institutions et agences de l'Union. Il s'agit par exemple des comités de contact organisés par la Commission européenne pour débattre des questions de mise en œuvre<sup>132</sup>, ou du réseau des unités «Dublin» que gère l'EASO depuis février 2016. Il est difficile de savoir si les deux groupes couvrent les mêmes aspects de la mise en œuvre du règlement et, si oui, dans quelle mesure leurs activités se chevauchent. Il semblerait que le réseau des unités «Dublin» de l'EASO ait été plus actif que le comité de contact de Dublin ces dernières années. Le comité de contact a tenu ses deux dernières réunions le 15 novembre 2016 et le 15 juin 2017, tandis que le réseau de l'EASO a organisé un grand nombre de réunions rien qu'en 2018<sup>133</sup>. Les détails concrets de ces réunions, notamment les taux de participation, les procès-verbaux et les ordres du jour, ne sont pas disponibles. D'après les informations transmises par l'EASO, les réunions de 2018 ont porté sur les aspects généraux de la mise en œuvre du règlement de Dublin, les difficultés et les bonnes pratiques<sup>134</sup>. Parmi elles, deux réunions thématiques se sont concentrées sur l'utilisation d'un système de communication électronique sécurisé entre les unités «Dublin» (DubliNet)<sup>135</sup> et sur l'utilisation de l'article 17 du règlement<sup>136</sup>.

L'EASO a lancé un programme d'échange sur le règlement de Dublin. Ainsi, des experts issus de cinq États membres se sont rendus en Grèce et aux Pays-Bas en novembre 2019 pour effectuer une première série de visites aux unités «Dublin»<sup>137</sup>. Le CERE n'a pas été en mesure de trouver des informations publiques pouvant servir de base à une évaluation de l'efficacité de ces initiatives.

Deuxièmement, en plus de promouvoir l'échange régulier d'informations et de pratiques, l'EASO appuie les unités «Dublin» en fournissant des formations et en élaborant des guides pratiques sur la mise en œuvre du règlement. En octobre 2019, l'Agence a publié un guide pratique axé sur l'entretien et l'évaluation des éléments de preuve<sup>138</sup>. Il en existe également sur la recherche familiale et sur l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>139</sup>.

Troisièmement, comme mentionné ci-dessus, l'EASO offre un soutien opérationnel aux unités «Dublin» de Grèce, d'Italie et de Malte dans le cadre de ses opérations actuelles. Les domaines de la

---

<sup>131</sup> CERE, [The role of EASO Operations in national asylum systems](#), 2019, p. 9-10.

<sup>132</sup> Commission européenne, [Groupe de contact – Dublin III \(E00612\)](#).

<sup>133</sup> EASO, [Annual General Report 2018](#), 2019, p. 44-45.

<sup>134</sup> EASO, [EASO Dublin Network expert meeting - EASO Headquarters, 21-22 February 2018, 2018](#); EASO, [EASO Dublin Network Steering Group Meeting – 8 June \(Brussels\)](#), 2018.

<sup>135</sup> EASO, [EASO Dublin Network expert meeting with eu-Lisa, 2018](#).

<sup>136</sup> EASO, [5th Steering Group meeting of the EASO Network of Dublin Units, 2018](#).

<sup>137</sup> (GR) Service d'asile grec, [Προγραμμα ΕΑΣΟ ανταλλαγής τεχνονγνωσίας Μονάδων Δουβλίνου Αθήνα 12-14/11/2019 – Ολλανδία 5-7/11, 2019](#).

<sup>138</sup> EASO, [Practical Guide on the implementation of the Dublin III Regulation: Personal interview and evidence assessment, 2019](#).

<sup>139</sup> EASO, [Guide pratique sur la recherche familiale](#), 2016; EASO, [Practical Guide on the best interests of the child in asylum procedures, 2019](#).

procédure de Dublin que couvre l'EASO dans son travail de soutien varient en fonction du plan opérationnel en vigueur. Actuellement, l'Agence aide l'Italie sur les procédures sortantes et entrantes, tandis que le soutien qu'elle apporte à la Grèce et à Malte se limite à la procédure sortante<sup>140</sup>. Il est probable qu'elle renforce et étende cet appui à l'avenir, puisqu'elle devrait devenir l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, si les négociations sur la proposition de la Commission reprennent<sup>141</sup>.

Si la proposition de la Commission est adoptée, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile sera également chargée de surveiller la mise en œuvre technique des aspects essentiels du RAEC (y compris le règlement de Dublin) par les États membres<sup>142</sup>. On ignore encore la manière dont les activités de surveillance de l'Agence feront avancer le travail et les éventuelles mesures d'exécution de la Commission européenne.

Enfin, en fonction de la tournure des négociations sur l'avenir du partage des responsabilités dans l'Union, il est possible que l'Agence participe, sur le plan opérationnel, à certains aspects de la répartition des demandeurs d'asile sur le continent. Dans certaines des propositions du pacte sur la migration et l'asile, il est prévu que l'Agence joue un rôle dans les mécanismes de relocalisation, en s'appuyant sur son rôle dans la relocalisation après le débarquement. Le pacte et les propositions législatives connexes devraient être publiés en mars 2020.

## 2.4. Le droit des demandeurs à l'information

### Principales conclusions

L'Irlande, Chypre, la Pologne, les Pays-Bas, la France, la Roumanie, la Suède, la Slovénie et la Suisse fournissent systématiquement des informations sur la procédure de Dublin. La qualité de ces informations et la quantité transmise varient d'un pays à l'autre, et dans certains cas, au sein d'un même pays, différentes pratiques étant observées d'une région à l'autre dans un même pays (par exemple, en France et en Roumanie).

La complexité du système de Dublin, le stade tardif auquel l'information est donnée ainsi que l'absence d'interprétation et d'assistance juridique rendent difficile la réalisation du droit à l'information.

Le droit d'accès à l'information pour les demandeurs d'une protection internationale est bien établi dans l'acquis de l'Union en matière d'asile<sup>143</sup>, y compris dans le règlement de Dublin, qui oblige explicitement les autorités responsables à informer le demandeur du fonctionnement et des conséquences de la procédure de Dublin, ainsi que de la possibilité de contester une décision de transfert, entre autres<sup>144</sup>. Même si ces garanties ont été largement transposées au niveau national, dans les faits, il s'avère que la fourniture d'informations diffère sensiblement d'un État membre à l'autre.

Dans certains pays (l'Irlande, Chypre, la Pologne, les Pays-Bas, la France, la Roumanie, la Suède, la Slovénie et la Suisse), l'accès aux informations sur la procédure de Dublin semble être en pratique

<sup>140</sup> CERRE, [The role of EASO Operations in national asylum systems](#), 2019, p. 10.

<sup>141</sup> Parlement européen, [Legislative train schedule towards a new policy on migration – Strengthening the European Asylum Support Office \(EASO\)](#).

<sup>142</sup> CERRE, [Agent of protection? Shaping the EU Asylum Agency](#), 2017, p. 2.

<sup>143</sup> Article 12 de la [refonte de la directive sur les procédures d'asile](#); article 29 du [règlement Eurodac](#); article 4 du [règlement Dublin III](#).

<sup>144</sup> Article 4 du [règlement Dublin III](#).



systématiquement assuré. En Irlande, par exemple, le Bureau de la protection internationale (IPO) remet à tous les demandeurs des brochures d'information pour les guider tout au long de la procédure de Dublin<sup>145</sup>. À Chypre, les demandeurs reçoivent une brochure sur le règlement de Dublin et une liste des coordonnées utiles pour obtenir de plus amples informations<sup>146</sup>.

Toutefois, il convient de noter que la quantité d'informations fournies peut varier au sein d'un même pays. En France, par exemple, les informations transmises sur la procédure de Dublin diffèrent considérablement d'une préfecture à l'autre<sup>147</sup>. En Roumanie, les demandeurs ont accès à l'information dans les centres régionaux, sauf à Bucarest, où un manque de personnel et d'interprètes a été signalé<sup>148</sup>.

Pour autant, ce n'est pas parce que les demandeurs reçoivent des informations qu'ils les comprennent nécessairement: presque tous les États membres indiquent que les demandeurs d'asile peinent à comprendre la procédure ainsi que leurs obligations et droits afférents à cause de la complexité des règles et, dans certains cas, de la mauvaise qualité des informations fournies.

Dans d'autres pays (la Belgique, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni)<sup>149</sup>, les informations sur la procédure de Dublin ne sont pas disponibles ou ne le sont que partiellement. En Italie, depuis 2016, les demandeurs d'asile ne sont plus informés correctement des différentes étapes de la procédure de Dublin<sup>150</sup>. Les informations fournies par la *Questura* ont été qualifiées de superficielles et inadaptées aux demandeurs d'asile<sup>151</sup>. Dans un récent arrêt (datant du 25 mars 2019), le tribunal civil de Rome a annulé un transfert de Dublin, car la *Questura* de Gorizia avait seulement fourni des informations sur la procédure d'asile normale et avait donc manqué aux obligations prévues à l'article 4 du règlement de Dublin<sup>152</sup>.

L'accès limité des demandeurs d'asile à l'assistance juridique constitue un obstacle important à la fourniture de ces informations nécessaires. Dans certains pays (Chypre, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, Malte, la Pologne et la Suède), les demandeurs n'ont généralement pas accès à l'assistance juridique durant la procédure de Dublin en première instance<sup>153</sup>. Dans d'autres, l'accès à l'aide juridique est entravé par divers obstacles pratiques, tels que le manque de temps pour introduire un recours (en Suisse, en Allemagne et en Hongrie) et pour étudier un dossier et se préparer à une audience (en Autriche)<sup>154</sup>. Aux Pays-Bas, même si les demandeurs d'asile relevant de la procédure normale peuvent rencontrer un représentant légal avant le début de la procédure, les demandeurs relevant d'une procédure de Dublin n'ont pas cette possibilité et se voient assigner un représentant légal uniquement après l'entretien et après l'émission d'une intention de rejet de la demande<sup>155</sup>.

Il apparaît que la barrière linguistique et l'absence d'interprètes (par exemple, en Grèce, en Italie, au Portugal, en Roumanie et au Royaume-Uni) limitent également gravement l'accès à l'information.

---

<sup>145</sup> AIDA, [Country Report Ireland](#), 2019, p. 49.

<sup>146</sup> AIDA, [Country Report Cyprus](#), 2019, p. 53; Service d'asile chypriote, [Information leaflets on the Dublin and Eurodac Regulations](#).

<sup>147</sup> AIDA, [Country Report France](#), 2019, p. 75.

<sup>148</sup> AIDA, [Country Report Romania](#), 2019, p. 72-73.

<sup>149</sup> Même si le Royaume-Uni a quitté l'Union le 31 janvier 2020, il est mentionné dans l'étude chaque fois que son cas s'avère pertinent.

<sup>150</sup> AIDA, [Country Report Italy](#), 2019, p. 77.

<sup>151</sup> AIDA, [Country Report Italy](#), 2018, p. 66.

<sup>152</sup> (Italie) Tribunal civil de Rome, décision n° 6256/2019, 25 mars 2019.

<sup>153</sup> CERE/ELENA, [Legal note on access to legal aid in Europe](#), 2017, p. 6.

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> Ibid.

Comme mentionné dans l'introduction, depuis plusieurs années, les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile sont la Syrie, l'Afghanistan et l'Iraq, ce qui signifie que les demandeurs parlent rarement anglais ou la langue du pays où ils déposent leur demande. Il est donc essentiel qu'ils puissent disposer d'un service d'interprétation fiable dans leur langue maternelle pour comprendre les informations qui leur sont transmises. Toutefois, il faut pour cela que des interprètes ayant les connaissances linguistiques requises soient disponibles. Dans les faits, on constate une pénurie quasi permanente d'interprètes dans de nombreux pays. À cet égard, la Cour administrative d'appel de Bordeaux en France a souligné que l'absence d'interprétation constituait une violation des garanties fondamentales devant être respectées dans le cadre de la procédure de Dublin<sup>156</sup>.

Pour évaluer l'accès à l'information, il est également important de regarder le type d'informations fournies aux demandeurs d'asile et de savoir si elles leur permettent de comprendre pleinement tous les aspects de la procédure de Dublin. Certains pays illustrent bien ce point.

À **Malte**, par exemple, les demandeurs d'asile reçoivent une brochure composée de quelques courts paragraphes rédigés en anglais, mais celle-ci ne contient pas d'informations sur les conséquences auxquelles s'exposent les demandeurs s'ils se rendent dans un autre État membre de l'Union ou s'ils fuient<sup>157</sup>.

En **Hongrie**, les demandeurs d'asile sont informés du fait qu'une procédure Dublin a été engagée, mais ils ne reçoivent pas d'informations supplémentaires sur les différentes étapes de la procédure<sup>158</sup>.

En **Croatie**, des informations générales sur la procédure de Dublin sont disponibles, mais un manque d'informations sur les procédures de regroupement familial a été constaté<sup>159</sup>.

En **Autriche**, l'organisation Verein Menschenrechte Österreich (VMÖ), chargée de fournir des informations sur la procédure de Dublin, a également pour mission de fournir des informations sur les retours volontaires. Elle a été la cible de critiques de la part des organisations non gouvernementales (ONG) en raison des liens étroits qu'elle entretient avec les autorités et pour n'avoir pas agi dans l'intérêt des demandeurs d'asile. Il est par ailleurs difficile de savoir si les demandeurs d'asile reçoivent bien des informations et, si oui, dans quelle mesure<sup>160</sup>.

Le moment auquel les demandeurs d'asile reçoivent l'information est également important. Au Royaume-Uni<sup>161</sup>, les demandeurs ne sont pas systématiquement informés de la procédure de Dublin et de ses conséquences, du moins tant qu'ils ne sont pas détenus en vue de leur transfert vers l'État membre de l'Union ou le pays associé à l'espace Schengen responsable<sup>162</sup>. De même, au Portugal, les demandeurs d'asile ne sont généralement informés de la requête introduite auprès d'un autre État membre, et de la réponse à cette requête, que lorsqu'une décision de transfert a déjà été prise<sup>163</sup>.

---

<sup>156</sup> (France) Cour administrative d'appel de Bordeaux, décision n° 16BX01854, 2 novembre 2016.

<sup>157</sup> AIDA, [Country Report Malta](#), 2019, p. 44.

<sup>158</sup> AIDA, [Country report Hungary](#), 2019, p. 65.

<sup>159</sup> AIDA, [Country Report Croatia](#), 2019, p. 62.

<sup>160</sup> AIDA, [Country Report Austria](#), 2019, p. 30-31.

<sup>161</sup> Même si le Royaume-Uni a quitté l'Union le 31 janvier 2020, il est mentionné dans l'étude chaque fois que son cas s'avère pertinent.

<sup>162</sup> AIDA, [Country Report United Kingdom](#), 2019, p. 58.

<sup>163</sup> AIDA, [Country Report Portugal](#), 2019, p. 63.

Enfin, il convient de noter que la limitation de l'accès à l'information pour les demandeurs d'asile est souvent liée à des choix politiques délibérés. En Hongrie, ces dernières années, le gouvernement a pris le parti de systématiquement limiter l'accès à l'information, par exemple en empêchant les demandeurs d'asile d'accéder aux ONG ou en introduisant, en 2018, une loi pour ériger en infraction les activités visant à aider et à informer les demandeurs, comme mentionné plus haut<sup>164</sup>. En Belgique, le gouvernement a été accusé d'avoir fourni aux demandeurs d'asile des lettres contenant des informations trompeuses ou limitées en 2016, en 2017 et au début de l'année 2018. Dans ces lettres, il était fait référence à des dispositions qui n'étaient pas entrées en vigueur et selon lesquelles les demandeurs dont les empreintes digitales avaient été relevées dans un autre État membre devaient être renvoyés vers ce pays<sup>165</sup>. Le gouvernement a admis au Parlement et dans sa note de politique sur l'asile et la migration en 2017 que la fourniture de ces informations faisait partie d'une «campagne de dissuasion» plus large<sup>166</sup>. Dans sa note de politique de 2018, il a également souligné la nécessité d'intensifier ces campagnes<sup>167</sup>.

## 2.5. Enregistrement dans Eurodac

### Principales conclusions

Les personnes qui demandent une protection internationale sont soumises aux procédures de relevé d'empreintes digitales aux fins du règlement Eurodac. Il a été rapporté que le refus d'obtempérer avait donné lieu à des comportements de harcèlement par le passé, mais aucun rapport récent n'a fait état de problèmes semblables.

La réforme du règlement Eurodac a été largement critiquée en raison de l'élargissement du champ d'application des activités de collecte de données, de l'ajout de finalités (motifs de justification) pour le traitement des données et des conséquences du non-respect du règlement pour les personnes concernées.

En vertu du règlement Eurodac, les États membres ont l'obligation de relever les empreintes digitales des personnes qui demandent une protection internationale (Eurodac CAT1), de celles qui franchissent de manière irrégulière une frontière extérieure (Eurodac CAT2) et de celles qui séjournent de manière irrégulière sur leur territoire (Eurodac CAT3). L'objectif principal du règlement est d'appuyer la mise en œuvre du système de Dublin en fournissant des preuves d'une demande d'asile antérieure ou d'une entrée irrégulière dans un État membre, pour établir la responsabilité de celui-ci à l'égard du demandeur<sup>168</sup>.

La réforme du règlement Eurodac proposée par la Commission européenne en 2016 requiert un élargissement substantiel du champ d'activité, et notamment la collecte d'un plus grand nombre de données à caractère personnel, qui seront stockées pendant des périodes plus longues et utilisées à des fins supplémentaires, y compris pour le retour. Cette réforme a suscité des inquiétudes au sein des organisations de la société civile et auprès des experts en protection des

---

<sup>164</sup> AIDA, [Country Report Hungary](#), 2019, p. 65-66.

<sup>165</sup> AIDA, [Country Report Belgium](#), 2019, p. 59.

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> (Belgique)Chambre des représentants, [Note de politique, asile et migration](#), 2018, p. 11. En outre, en 2018, la page Facebook de l'Office des étrangers a diffusé des images sur lesquelles on pouvait lire des phrases percutantes comme «Si votre séjour est illégal, vous serez détenu», «Pas d'argent, pas de domicile, pas d'avenir» ou encore «Votre téléphone sera confisqué». Cette page controversée a ensuite été supprimée, à la suite de la démission du secrétaire d'État à l'asile et aux migrations. Pour plus d'informations, voir BRUZZ, [Omstreden facebookpagina Vreemdelingenzaken Offline, 2018](#).

<sup>168</sup> Article premier du [règlement Eurodac](#); article 30 du [règlement Dublin III](#).

données, car elle portera atteinte aux droits à la vie privée des demandeurs d'asile et des migrants, tels que garantis par la charte des droits fondamentaux<sup>169</sup>. La nature non consensuelle de la collecte de données fait que ce travail exige un examen particulier et qu'il ne devrait être effectué que dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité pour répondre à des objectifs d'intérêt général de l'Union ou pour protéger les droits d'autrui<sup>170</sup>. Aussi les experts ont-ils demandé une clarification de la portée et des objectifs du travail de collecte de données et recommandé des mesures aux États membres<sup>171</sup>.

Les conséquences du non-respect de l'obligation de fournir des données pour Eurodac sont un autre élément important de la réforme. Bien que le règlement laisse aux États membres la possibilité d'appliquer des sanctions «efficaces, proportionnées et dissuasives», en conformité avec leur législation nationale<sup>172</sup>, il est essentiel que ces sanctions soient prescrites de manière exhaustive dans le règlement afin d'éviter d'accorder une latitude excessive aux États et de les laisser ainsi utiliser des sanctions disproportionnées. Les experts ont exprimé leur profonde préoccupation quant au recours au placement en rétention des demandeurs d'asile comme sanction pour obtenir les empreintes digitales ou l'image faciale, car cette mesure serait disproportionnée et constituerait par ailleurs une atteinte illégale au droit des demandeurs à la liberté, consacré par l'article 6 de la charte<sup>173</sup>.

Dans les faits, jusqu'en 2014, les organisations de la société civile dans des pays comme l'Italie et Malte faisaient état de situations dans lesquelles les autorités semblaient avoir fait usage du harcèlement et de la force pour obtenir les empreintes digitales de demandeurs d'asile qui refusaient qu'on les prélève<sup>174</sup>. Toutefois, ces dernières années (2016-2019), personne n'a fait état de rapports ou de préoccupations systématiques au sujet de demandeurs refusant de donner leurs empreintes digitales pour Eurodac ou de l'utilisation de la coercition à cette fin.

Ceci étant dit, les méthodes pour relever les empreintes digitales ont parfois posé des problèmes dans certains pays. Comme mentionné plus haut, la procédure suivie par l'Italie dans la région du Frioul-Vénétie Julienne n'est pas compatible avec le règlement Eurodac, car les empreintes des personnes qui font part de leur intention de demander une protection internationale sont prélevées, à tort, comme s'il s'agissait des empreintes de personnes séjournant de manière irrégulière dans le pays.

---

<sup>169</sup> [Charte des droits fondamentaux](#), articles 7 et 8.

<sup>170</sup> CERE, [Comments on the Commission Proposal to recast the Eurodac Regulation](#), p. 6; CEPD, [Avis 07/2016 sur le premier paquet de mesures pour une réforme du régime d'asile européen commun \(Eurodac, EASO et règlement de Dublin\)](#), 2016, p. 8.

<sup>171</sup> CEPD, [Avis 07/2016 sur le premier paquet de mesures pour une réforme du régime d'asile européen commun \(Eurodac, EASO et règlement de Dublin\)](#), 2016, p. 13.

<sup>172</sup> Commission européenne, [Proposition de refonte du règlement Eurodac, COM\(2016\)0272](#), 2016, article 2, paragraphe 3.

<sup>173</sup> CERE, [Comments on the Commission Proposal to recast the Eurodac Regulation](#), 2016, p. 13; CEPD, [Avis 07/2016 sur le premier paquet de mesures pour une réforme du régime d'asile européen commun \(Eurodac, EASO et règlement de Dublin\)](#), 2016, p. 14.

<sup>174</sup> AIDA, [Country Report Malta](#), 2019, p. 26; AIDA, [Country Report Italy](#), 2018, p. 43.

## 2.6. Application de la procédure de Dublin dans les hotspots et après le débarquement

### Principales conclusions

Le règlement de Dublin a été appliqué à la lettre dans les hotspots grecs, 8 604 demandeurs arrivés sur les îles ayant été exemptés de la procédure à la frontière et orientés vers les procédures de Dublin entre 2016 et 2018.

En raison des modifications apportées à la législation grecque, cette exemption n'est plus d'application.

Les hotspots italiens n'ont pas eu d'effet particulier sur la mise en œuvre de la procédure de Dublin. L'Italie a toutefois mis en place à ses frontières nord-orientales une procédure spécifique, dans le cadre de laquelle les demandeurs ont vu leurs empreintes relevées au titre d'une catégorie Eurodac incorrecte et se sont vu signifier des décisions de transfert avant d'avoir pu introduire une demande d'asile.

Dans le cadre de ses procédures opératoires standard développées en 2019 («modèle Messina»), l'EASO a souligné l'applicabilité du système de Dublin dans le contexte de la relocalisation ad hoc depuis l'Italie et Malte. De manière générale, l'accueil et la relocalisation des personnes au titre des programmes de relocalisation ad hoc après le débarquement doivent et peuvent se faire en totale conformité avec la loi en matière d'asile tant par les pays d'envoi que par les pays d'accueil.

L'«approche de hotspots», présentée dans l'agenda européen en matière de migration de 2015 de la Commission européenne, vise à faciliter la coordination entre l'Union et les autorités nationales en ce qui concerne l'accueil, l'identification et l'enregistrement des demandeurs d'asile et des migrants aux frontières extérieures de l'Union, en créant des centres d'accueil (les «hotspots») pour la prise en charge initiale des nouveaux arrivants<sup>175</sup>. Des hotspots sont actuellement opérationnels au niveau de points d'arrivée spécifiques de Grèce et d'Italie depuis 2015<sup>176</sup>. Les cinq hotspots grecs (Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos) ont vu leur objet et leurs fonctions changer considérablement depuis la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016<sup>177</sup>, à la suite de laquelle ils sont devenus des sites de mise en œuvre de la déclaration au lieu de servir à d'autres fins. Par conséquent, le contexte est différent de la situation dans les autres États membres et ne peut être comparé. Même en Italie, la mise en place des hotspots de Lampedusa, Pozzallo, Trapani, Tarente et Messine ne semble pas avoir eu de conséquence directe sur la mise en œuvre du règlement de Dublin.

De manière générale, les demandeurs d'asile qui se présentent dans les hotspots grecs depuis le 20 mars 2016 font l'objet d'une procédure accélérée à la frontière, laquelle consiste en une évaluation de la recevabilité, une évaluation du bien-fondé ou une «procédure mixte» selon le profil du demandeur<sup>178</sup>. En vertu de la législation grecque, les demandeurs d'asile qui relèvent des dispositions relatives à la famille du règlement de Dublin sont exemptés de la procédure accélérée à la frontière<sup>179</sup>. Au total, les services d'asile ont exempté 8 604 demandeurs sur cette base entre 2016 et 2018<sup>180</sup>.

<sup>175</sup> Commission européenne, [L'approche des hotspots pour gérer des afflux migratoires exceptionnels](#).

<sup>176</sup> Par exemple, Conseil néerlandais pour les réfugiés et al., [The implementation of the hotspots in Italy and Greece](#), 2016.

<sup>177</sup> Conseil européen, [Déclaration UE-Turquie, 2016](#).

<sup>178</sup> AIDA, [Country Report: Greece](#), 2019, p. 76-77.

<sup>179</sup> (GR) Loi grecque 4375/2016, article 60, paragraphe 4, point f).

<sup>180</sup> AIDA, [Country Report: Greece](#), 2019, p. 77: les services d'asile ont exempté 1 476 demandeurs d'asile en 2016, 3 123 en 2017 et 4 005 en 2018 sur la base du règlement de Dublin.

Comme expliqué ci-avant, la Grèce a introduit de nombreuses requêtes «Dublin». Entre 2016 et 2018, le nombre total de requêtes «Dublin» émises se sont élevées à 19 784<sup>181</sup> et 43 % d'entre elles concernaient des demandeurs d'asile accueillis dans des hotspots. Ce chiffre est présenté par la Grèce comme une application stricte des garanties d'unité de la famille offertes par le règlement de Dublin. L'abrogation de l'exemption de la procédure accélérée à la frontière pour cette catégorie de demandeurs d'asile (relevant des dispositions relatives à la famille du règlement de Dublin) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, à la suite de modifications de la loi qui ont suscité la consternation parmi les experts, constitue un point de préoccupation majeur<sup>182</sup>. En pratique, cela signifie que les demandeurs d'asile continueront de faire l'objet d'une restriction géographique (confinement dans les hotspots) au cours de la procédure de Dublin et se verront appliquer la procédure accélérée s'il est établi que la Grèce est responsable de l'examen de leur demande.

La situation en Méditerranée centrale a conduit à l'élaboration d'accords ad hoc pour la relocalisation des personnes débarquées dans différents pays de l'Union<sup>183</sup>. Aucune statistique n'est disponible pour l'Italie et Malte en ce qui concerne le recours aux procédures de Dublin après le débarquement. Dans certains cas, on ignore si des transferts ont été effectués ou non au titre du règlement de Dublin. Pour le CERE, la relocalisation doit se faire dans le cadre du règlement de Dublin, dont les clauses discrétionnaires pourraient en outre être utilisées pour faciliter la mise en place d'un nombre accru d'accords de relocalisation et de débarquement. Le CERE a par ailleurs critiqué les tentatives d'utilisation des négociations autour du débarquement et de la relocalisation pour soit faciliter la délégation de la responsabilité à des pays tiers, soit imposer des idées telles que la création de «centres contrôlés»<sup>184</sup>.

Il semble que cela n'ait pas été le cas à Malte. À l'été 2018, Malte a rétabli une politique de placement en rétention automatique des personnes débarquant dans ses ports. Le placement en rétention est appliqué de facto dans le centre d'accueil initial de Marsa et, plus récemment, dans une section des centres de détention de Safi (extension du centre d'accueil initial)<sup>185</sup>. Dans plusieurs cas de débarquement, Malte a illégalement empêché des personnes d'introduire une demande d'asile pendant la période de rétention de facto. Les autorités ont procédé à des transferts vers d'autres pays de l'Union sans considérer les personnes concernées comme des demandeurs d'asile ni appliquer le règlement de Dublin<sup>186</sup>. Compte tenu de la participation de l'EASO aux opérations de soutien de l'unité «Dublin» maltaise depuis octobre 2019<sup>187</sup>, il est toutefois probable que la procédure de relocalisation reposera désormais sur les clauses discrétionnaires du règlement de Dublin.

En Espagne, les personnes débarquées doivent indiquer si elles souhaitent ou non être transférées en France sans avoir eu la possibilité d'accéder au préalable à la procédure d'asile ou de recevoir des informations suffisantes sur le processus<sup>188</sup>. En outre, dans la mesure où les personnes secourues ne

---

<sup>181</sup> Eurostat, migr\_dubro: 5 187 en 2016, 9 559 en 2017 et 5 038 en 2018.

<sup>182</sup> (GR) Loi grecque sur la protection internationale, article 90, paragraphe 3. La Commission européenne a encouragé la Grèce à abolir l'exemption et à envisager le renvoi de ces demandeurs en Turquie: Commission européenne, [Joint Action Plan on the implementation of the EU-Turkey statement](#), 2016, paragraphe 2.

<sup>183</sup> CERE, [Relying on relocation](#), 2019, p. 1.

<sup>184</sup> CERE, [Editorial: A Contingency Plan for Disembarkation and Relocation](#), 2019.

<sup>185</sup> Falzon, N., [Detention by Default – a Maltese Betrayal, 2019](#).

<sup>186</sup> CERE, [Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation](#), 2019, p. 4-5.

<sup>187</sup> CERE, [The role of EASO Operations in national asylum systems](#), 2019, p. 9-10.

<sup>188</sup> CERE, [Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation](#), 2019, p. 5.

sont pas reconnues comme des demandeurs d'asile, les procédures de transfert ne se déroulent pas conformément au règlement de Dublin, comme cela devrait être le cas<sup>189</sup>.

Dans le cadre de ses procédures opératoires standard élaborées en 2019 («modèle Messina»), l'EASO a souligné l'applicabilité du système de Dublin dans le contexte de la relocalisation ad hoc: «le modèle Messina exige et prévoit que l'article 17 du règlement de Dublin serve de base juridique pour l'intervention»<sup>190</sup>. Telle est également la position adoptée par certains États membres de relocalisation, dont l'Allemagne<sup>191</sup>. Depuis l'accord informel conclu entre les États membres, sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, un système ad hoc spécifique semble être opérationnel. La déclaration de Malte était une tentative d'intégrer l'Italie et Malte dans l'accord à la suite des changements politiques intervenus en Italie. Si certains éléments de la déclaration posent problème, les propositions présentées par la société civile, entre autres, semblent néanmoins être suivies dans la pratique.

Ces accords ad hoc engendrent d'autres problèmes, notamment la sélection des personnes admissibles à une relocalisation, qui semble être orientée par les préférences potentiellement arbitraires des États membres d'accueil dans la pratique<sup>192</sup>, et l'absence de supervision systématique ou de collecte centralisée d'informations sur le nombre de personnes concernées, ce qui empêche la Commission de surveiller de manière efficace le respect de l'acquis par les États pendant et après le processus de répartition<sup>193</sup>.

Compte tenu de la crise humanitaire qui sévit aux frontières de l'Europe, la société civile et d'autres organisations ont plaidé en faveur de la mise en place d'accords étendus et plus officiels en matière de débarquement, toujours en parfaite conformité avec le RAEC. À long terme, une réforme plus approfondie du système de Dublin est donc nécessaire, notamment pour remédier aux lacunes généralement admises et garantir le partage équitable des responsabilités, conformément à l'article 80 du traité FUE. À court terme, les pays de l'Union doivent mettre en place un mécanisme temporaire de solidarité et de partage des responsabilités pour les États membres désireux d'y participer, c'est-à-dire un accord de relocalisation qui garantisse prévisibilité et certitude et qui fonctionne dans le cadre juridique existant du RAEC, de façon à pouvoir être mis en œuvre et à être viable<sup>194</sup>.

---

<sup>189</sup> Ibid.

<sup>190</sup> EASO, [Note on the 'Messina Model' applied in the context of ad hoc relocation arrangements following disembarkation](#), 2019, p. 1.

<sup>191</sup> (DE)Gouvernement fédéral allemand, [Réponse à une question parlementaire](#), 19/14584, 2019, p. 7.

<sup>192</sup> Bien souvent, des étapes clés de la procédure d'asile sont effectuées sur le territoire d'un autre pays avant que les personnes ne soient transférées ou même prises en considération ou enregistrées en tant que demandeurs d'asile. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a mené des missions dans le but de sélectionner des personnes relevant du droit d'asile, c'est-à-dire nécessitant une protection internationale, admissibles à un transfert vers la France. De même, le Portugal a confié à son service des étrangers et des frontières (SEF) le soin de mener des entretiens de sélection des personnes avant leur transfert. CERE, [Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation](#), 2019, p. 4.

<sup>193</sup> Ibid., p. 4.

<sup>194</sup> CERE, [Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation, 2019](#).

## 2.7. Critères de détermination de l'État membre responsable

### Principales conclusions

L'Allemagne et la France sont les principaux utilisateurs du système de Dublin et ont enregistré plus de la moitié de toutes les requêtes émises dans l'Union ces dernières années. La Suisse, l'Autriche, la Grèce, la Belgique et les Pays-Bas ont également introduit une part non négligeable de requêtes. L'absence de corrélation entre les requêtes et le nombre d'arrivées et/ou de demandes d'asile indique que l'utilisation du système et le nombre de requêtes introduites sont fonction des décisions politiques prises par les États membres.

Ces dernières années, les procédures de Dublin ont essentiellement pris la forme de requêtes aux fins de «reprise en charge». La plupart des personnes faisant l'objet d'une procédure de Dublin avaient déjà introduit une demande d'asile dans un autre pays.

La pratique confirme que les critères de détermination de l'État responsable, tels que fixés dans le règlement de Dublin, ne sont pas utilisés dans l'ordre prescrit. En effet, la hiérarchie définie dans le règlement n'est pas respectée.

Bien que figurant au sommet de cette hiérarchie, les considérations liées à l'unité de la famille ne sont utilisées que de manière limitée par l'ensemble des pays, à l'exception de la Grèce.

Le recours à la «clause humanitaire» au titre de l'article 17, paragraphe 2, du règlement a également été rare.

En 2018, 67,6 % de toutes les requêtes «Dublin» émises ont été acceptées. Les taux de décisions positives ont toutefois été beaucoup plus faibles pour les requêtes fondées sur l'unité de la famille (48 %) et sur les personnes à charge (23 %).

Le chapitre III du règlement de Dublin établit une hiérarchie de critères pour la détermination du pays devant «prendre en charge» un demandeur d'asile, c'est-à-dire du pays responsable. L'ordre des critères est le suivant: unité de la famille (articles 8-11)<sup>195</sup>, titres de séjour et visas (article 12)<sup>196</sup>, entrée ou séjour irrégulier (article 13)<sup>197</sup>, entrée sous exemption de visa (article 14)<sup>198</sup>, demande présentée dans un aéroport ou une zone de transit (article 15)<sup>199</sup> et le critère résiduel du premier pays auprès duquel la demande est introduite (article 3, paragraphe 2)<sup>200</sup>. Lorsque la demande d'asile d'une personne est en cours d'examen, abandonnée ou rejetée dans un pays, celui-ci est tenu de «reprendre en charge» le demandeur (articles 18 et 20)<sup>201</sup>.

Le nombre de requêtes «Dublin» et la base juridique choisie pour introduire celles-ci peuvent s'expliquer par des décisions politiques concernant la façon dont le système est utilisé. Ainsi qu'expliqué en détail ci-dessous, les critères d'unité de la famille ne sont pas utilisés aussi souvent que le voudrait l'importance qui leur est accordée dans le règlement. Comme ils figurent tout en haut de la hiérarchie, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient appliqués plus souvent.

<sup>195</sup> Articles 8 à 11 du [règlement Eurodac](#).

<sup>196</sup> Ibid., article 12.

<sup>197</sup> Ibid., article 13.

<sup>198</sup> Ibid., article 14.

<sup>199</sup> Ibid., article 15.

<sup>200</sup> Ibid., article 3, paragraphe 2.

<sup>201</sup> Ibid., articles 18, paragraphe 1, points b), c) et d), et article 20, paragraphe 5.



Les requêtes «Dublin» fondées sur le critère familial sont souvent rejetées en raison des exigences strictes quant aux éléments de preuve à fournir, ou du changement d'approche à l'égard des mineurs non accompagnés en cas de suspicion de séparation familiale auto-imposée<sup>202</sup>. Il est donc possible que les États membres prennent des décisions politiques pour éviter d'appliquer les critères liés à la famille. De plus, le recours accru aux procédures de reprise en charge pourrait être le signe d'un nombre élevé de mouvements secondaires et de la décision des États membres de donner la priorité à ces procédures pour renvoyer les demandeurs dans les États membres de première entrée.

Les procédures de Dublin sont lancées lorsqu'une unité «Dublin» demande à une autre de «prendre en charge» ou de «reprendre en charge» un demandeur. Une requête émise est préparée et transmise par le pays qui souhaite transférer une personne; une requête reçue est réceptionnée par un État membre lorsqu'un autre pays lui demande d'accepter un demandeur pour les motifs fixés dans le règlement de Dublin. Le nombre total de requêtes émises enregistrées dans l'Union en 2016 était d'au moins 167 683<sup>203</sup>. Ce nombre a légèrement diminué en 2017 (166 359) et en 2018 (155 327)<sup>204</sup>.

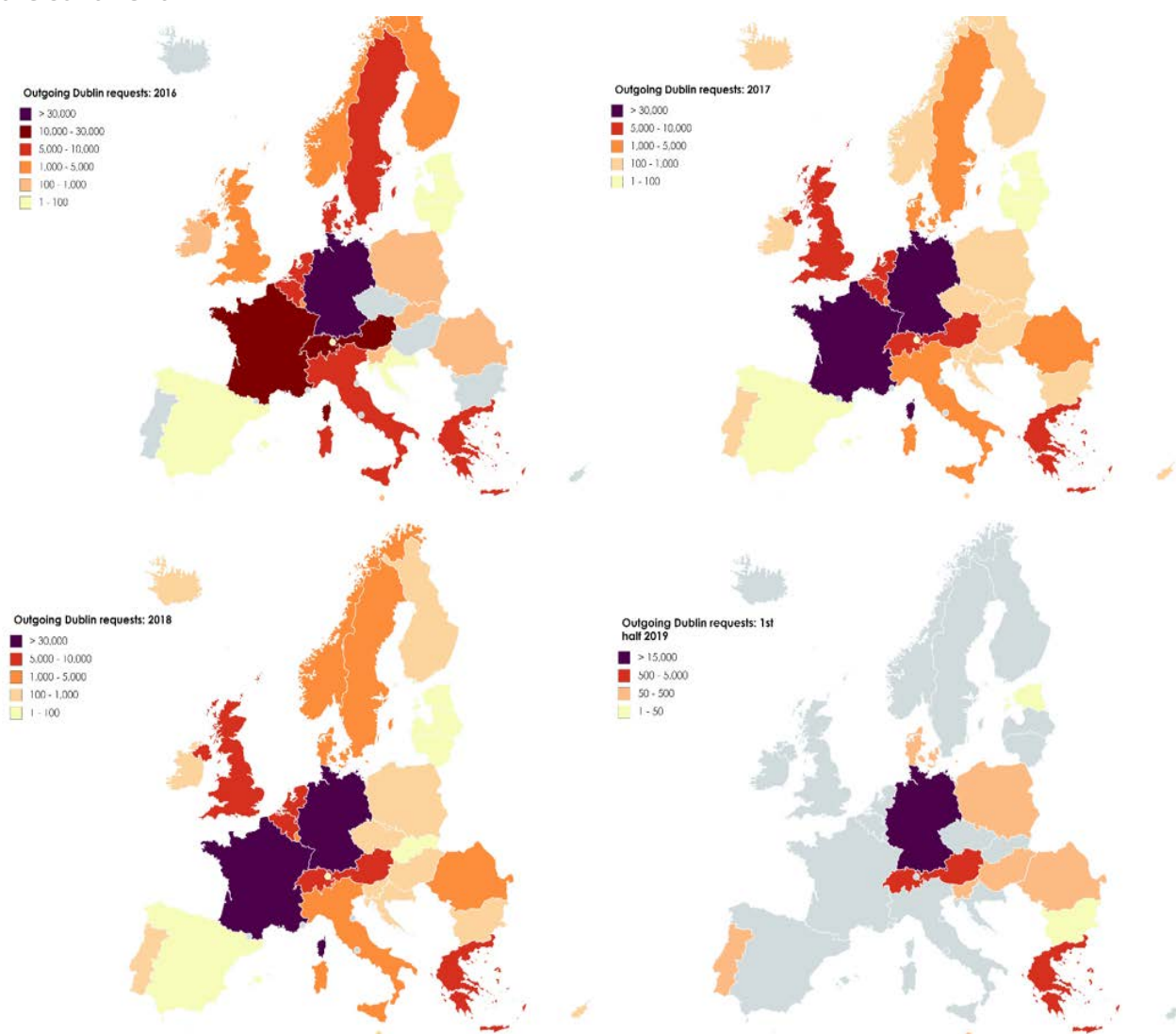
---

<sup>202</sup> AIDA, [Country Report: Greece](#), 2019, p. 60.

<sup>203</sup> Eurostat, migr\_dubro: données manquantes pour la Bulgarie, la République tchèque, Chypre, Malte et le Portugal.

<sup>204</sup> Ibid.

Figure 5. Vue d'ensemble des requêtes émises entre 2016 et le premier semestre 2019 sur tout le continent



Les cartes ci-dessus proposent une vue d'ensemble approximative des requêtes émises entre 2016 et le premier semestre 2019 sur tout le continent, sur la base des statistiques présentées à l'annexe 2. Comme il y est illustré, le système de Dublin est principalement utilisé par l'Allemagne et la France. Les requêtes émises émanant de l'Allemagne et de la France représentaient 47 % de l'ensemble des requêtes émises en 2016, 63 % d'entre elles en 2017 et 65 % en 2018<sup>205</sup>. Les données pour l'année 2018 montrent que près d'un demandeur d'asile sur trois en Allemagne et en France a été soumis à une procédure de Dublin<sup>206</sup>.

La France et l'Allemagne sont suivies par la Suisse, l'Autriche, la Grèce, la Belgique et les Pays-Bas, à l'origine d'une part importante des requêtes émises au cours de la même période. D'autres pays (l'Espagne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, le Liechtenstein, la Slovaquie, l'Islande, la Pologne, la

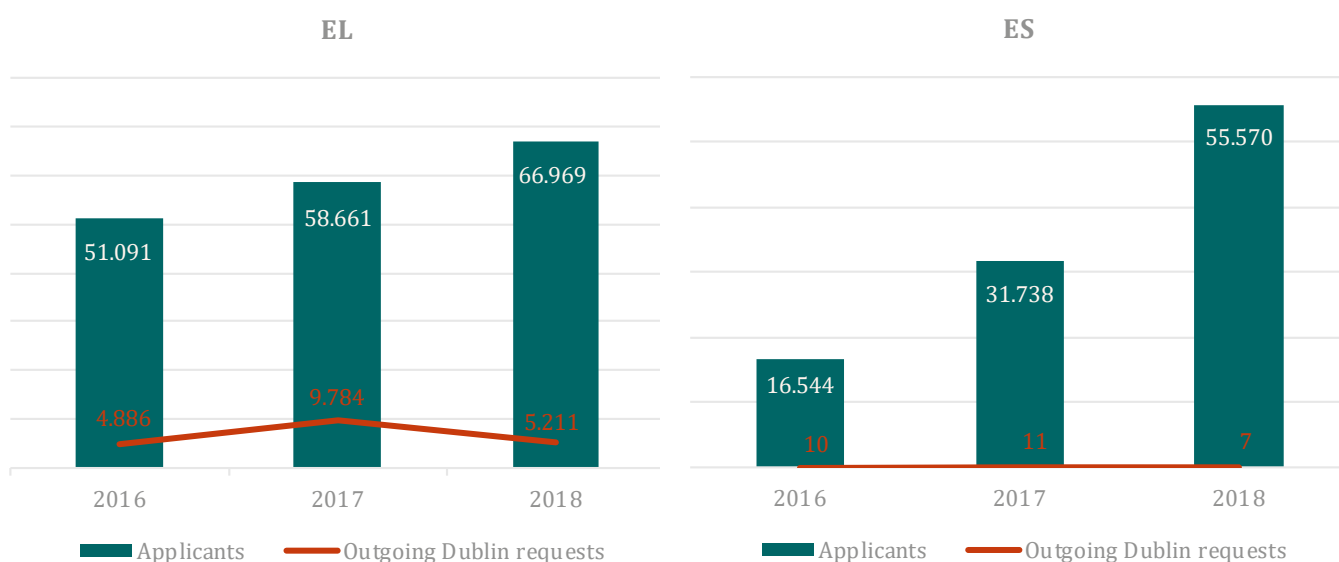
<sup>205</sup> Ibid.

<sup>206</sup> CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 4.

Bulgarie, la Croatie et Chypre) ont systématiquement introduit un nombre limité de requêtes au titre du règlement. Les décisions politiques prises par les États membres pourraient expliquer ces variations. Cette explication n'est toutefois étayée par aucun élément probant disponible publiquement quant aux politiques appliquées.

La situation en Espagne mérite une attention toute particulière. Contrairement aux autres principaux pays de première arrivée tels que la Grèce, où la hausse des demandes d'asile s'est traduite par l'ouverture d'un nombre considérable de procédures de Dublin, l'augmentation des demandes d'asile n'a eu aucune incidence sur l'utilisation minimale du règlement par l'Espagne jusqu'à présent:

Figure 6. Comparaison du nombre de demandes d'asile et de demandes «Dublin» en Grèce et en Espagne, 2016-2018

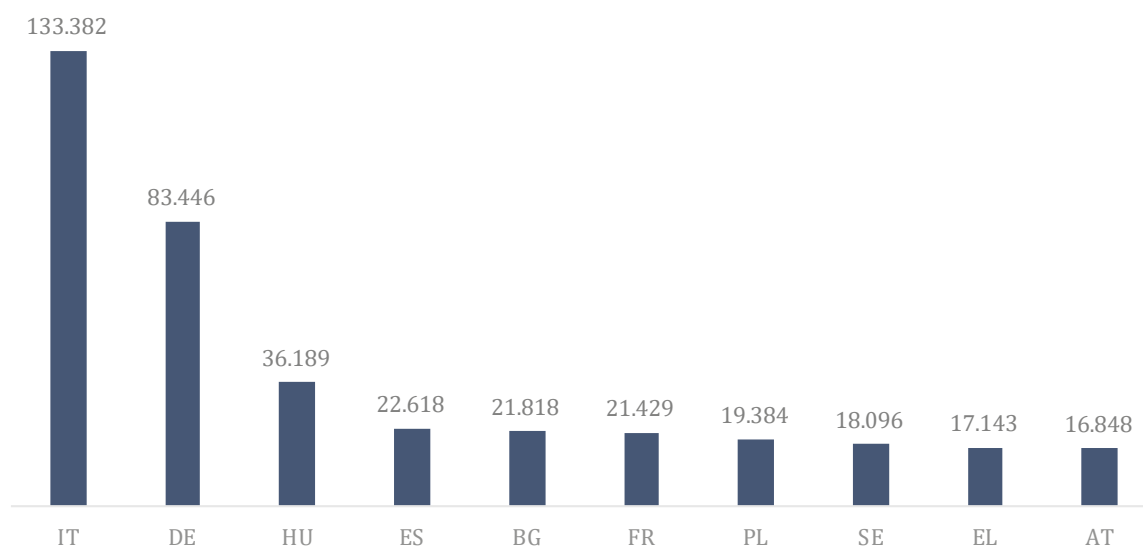


Source: AIDA. Chiffres basés sur les statistiques nationales.

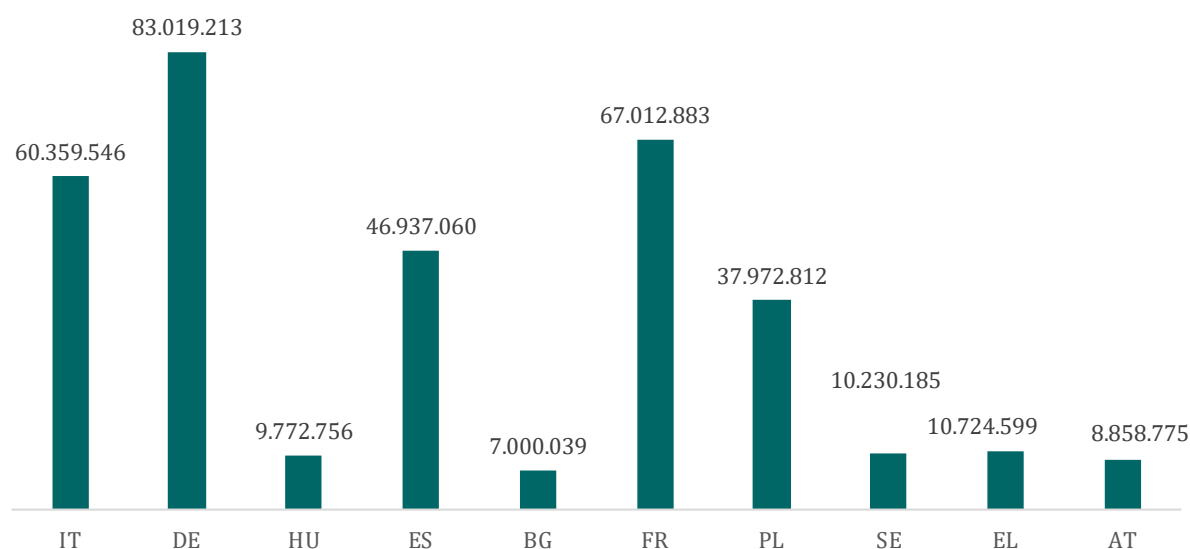
Les principaux destinataires des requêtes «Dublin», c'est-à-dire les pays ayant reçu le plus de requêtes aux fins de prise/reprise en charge, pour la période 2016-2018 étaient l'Italie et l'Allemagne, avec 133 382 et 83 446 requêtes reçues, respectivement<sup>207</sup>. Les autres principaux pays ayant reçu des demandes dans le cadre de procédures de Dublin sont la Hongrie, l'Espagne, la Bulgarie, la France, la Pologne, la Suède, la Grèce et l'Autriche:

<sup>207</sup> Eurostat, migr\_dubri. Il convient de souligner qu'Eurostat fait état de 64 844 requêtes reçues pour l'Italie en 2016, tandis que l'unité «Dublin» italienne avance le chiffre de 26 116 pour cette même période: AIDA, [Country Report: Italy](#), 2017, p. 35.

Figure 7: Requêtes reçues par les principaux pays d'accueil, 2016-2018



Source: Eurostat, migr\_dubri

Figure 8. Taille de la population des principaux pays d'accueil au 1<sup>er</sup> janvier 2019

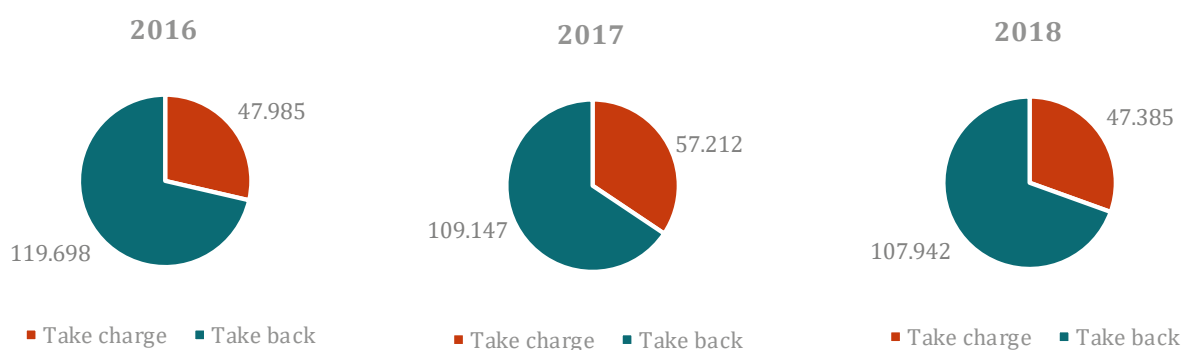
Source: Eurostat, demo\_gind

Par conséquent, ces dernières années, l'Allemagne a été le principal pays émetteur et le deuxième plus grand destinataire de requêtes au titre du règlement de Dublin, avec des volumes élevés de requêtes émises et reçues. Si ces «échanges» de demandes de transfert de demandeurs d'asile peuvent être perçus comme le signe du respect strict des critères de Dublin, ils sont également synonymes de fardeau administratif et d'inefficacité, un phénomène qui témoigne du caractère profondément bureaucratique du système de Dublin. En effet, les administrations consacrent un temps ainsi que des ressources humaines et financières considérables pour les procédures de

transfert de demandeurs d'asile en dehors de leur territoire pour, au final, se retrouver face à un nombre plus ou moins identique de procédures de requêtes d'accueil de demandeurs d'asile d'autres pays<sup>208</sup>.

Le diagramme ci-dessous illustre la ventilation par type de requête – prise en charge ou reprise en charge. Malheureusement, les données Eurostat ne fournissent aucun renseignement sur la ventilation par nationalité.

Figure 9: Ventilation des requêtes émises par type, 2016-2018



Comme l'illustre la ventilation par type des requêtes «Dublin» émises entre 2016 et 2018, les requêtes aux fins de «reprise en charge» constituent la principale forme de requête. Elles ont été en moyenne plus de deux fois plus nombreuses que les requêtes aux fins de «prise en charge» ces trois dernières années. Cette constatation signifie que la plupart des personnes soumises à une procédure de Dublin avaient déjà introduit une demande d'asile dans un autre pays de l'Union<sup>209</sup>.

Le nombre de requêtes aux fins de «reprise en charge» introduites ces dernières années reflète les objectifs déclarés du règlement en ce qui concerne le traitement des demandes d'asile multiples<sup>210</sup>. La problématique des personnes qui demandent une protection dans plusieurs pays, un phénomène connu sous le nom de «mouvements secondaires», a fait l'objet d'une très grande attention politique ces dernières années<sup>211</sup>. Les chiffres montrent que, pour la période 2016-2018, les États membres ont enregistré 2 693 665 demandeurs au total<sup>212</sup> et ont introduit 336 787 requêtes aux fins de «reprise en charge» pour des personnes qui avaient déjà demandé l'asile dans un autre pays de l'Union. Les requêtes aux fins de «reprise en charge» représentent donc 12,5 % de l'ensemble des demandes d'asile introduites au cours de cette période. L'augmentation des dossiers Dublin associant des demandes d'asile multiples s'est accompagnée d'une hausse des renvois à la CJUE afin qu'elle interprète les règles régissant la procédure de «reprise en charge».

<sup>208</sup> CERÉ, [The Dublin system in the first half of 2018](#), 2018, p. 3.

<sup>209</sup> CERÉ, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 8.

<sup>210</sup> EDAL, [CJUE - C-411-10 et C-493-10, affaires jointes de N.S. contre Royaume-Uni et de M.E. contre Irlande](#), arrêt du 21 décembre 2011, point 79. Voir également ICF, [Evaluation of the Dublin III Regulation](#), 2015, p. 9

<sup>211</sup> Par exemple, Conseil de l'Union européenne, sujet: «Limiting abuse and secondary movements» - Règlement Dublin, 9221/2017, 2017; Commission européenne, [Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, COM\(2019\)481](#), 2019, p. 4.

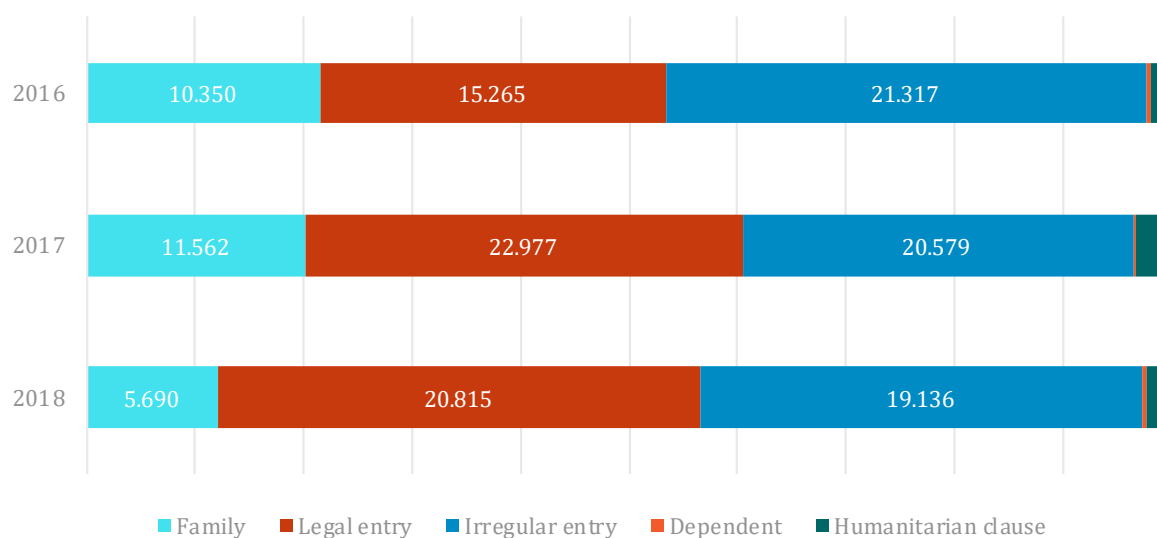
<sup>212</sup> Il convient de noter que ces chiffres incluent les demandeurs enregistrés dans chaque État membre. Par conséquent, certains demandeurs sont comptabilisés deux fois.

La CJUE a notamment précisé qu'un État membre dans lequel un demandeur est renvoyé après avoir été transféré dans un autre n'est pas autorisé à procéder à un nouveau transfert de cette personne vers l'État membre requis sans que soit suivie la procédure de reprise en charge<sup>213</sup>. Dans l'affaire X<sup>214</sup>, la Cour a estimé qu'un État membre qui adresse une requête aux fins de «reprise en charge» au pays responsable n'est pas tenu d'informer ce dernier qu'un recours exercé contre une décision relative à une demande introduite précédemment dans le premier État membre est pendant. Plus récemment, il a été précisé qu'un demandeur ne peut pas faire appel d'une décision de rejet de son transfert au titre de l'article 9 du règlement dans le cas d'une procédure de reprise en charge, à moins que son cas relève de l'article 20, paragraphe 5, et que le demandeur ait fourni des éléments établissant de manière manifeste la responsabilité correcte<sup>215</sup>.

Pour les requêtes aux fins de «prise en charge» concernant des personnes qui n'avaient précédemment introduit aucune demande dans un autre pays, les critères de responsabilité invoqués par les États membres d'envoi au cours de la même période étaient les suivants:

Figure 10: Répartition des requêtes aux fins de prise en charge émises par critère, 2016-2018

Source: Eurostat, migr\_dubro



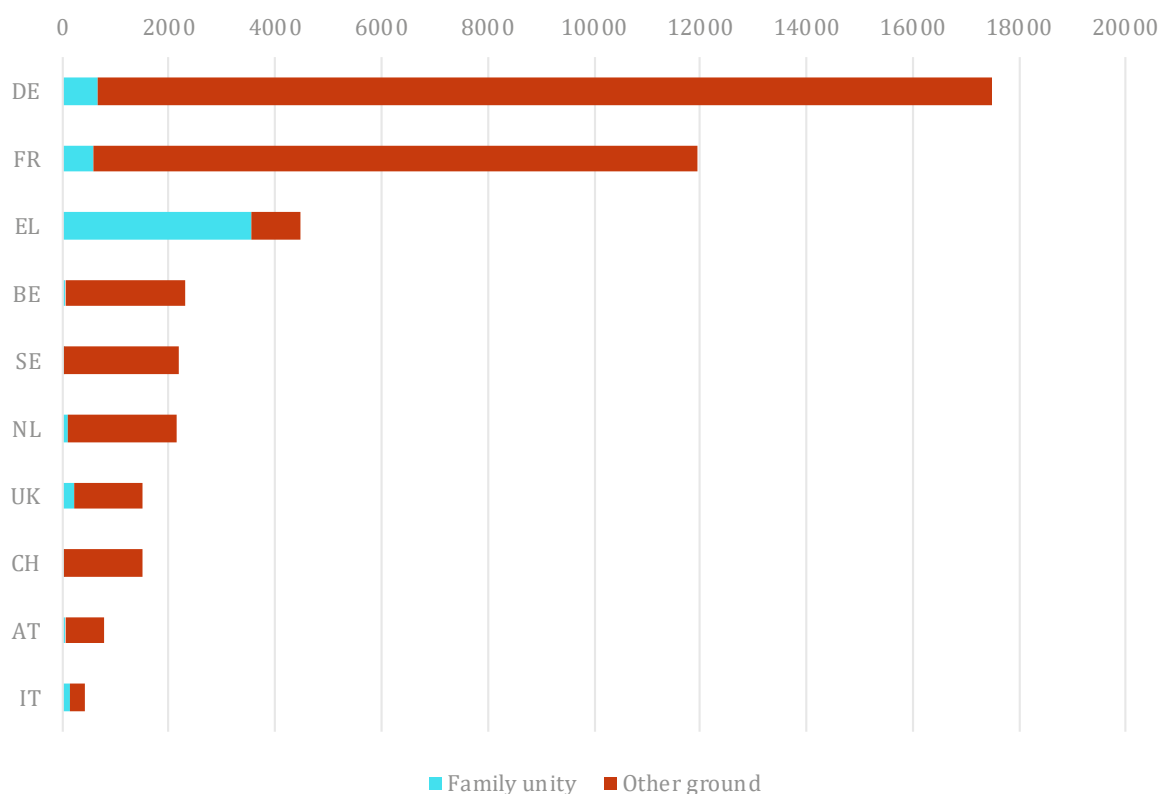
La plupart des procédures de Dublin restent concentrées dans un nombre limité de pays, le tableau ci-dessous expose les raisons pour lesquelles des requêtes aux fins de «prise en charge» ont été introduites, en se concentrant sur les principaux pays émetteurs de demandes au titre du règlement.

<sup>213</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-360/16 Hasan](#), arrêt du 25 janvier 2018.

<sup>214</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-213/17 X](#), arrêt du 5 juillet 2018.

<sup>215</sup> CJUE, [Affaires jointes C-582/17 et C-583/17 H. et R.](#), arrêt du 2 avril 2019.

Figure 11: Taux de requêtes pour motif familial parmi l'ensemble des requêtes aux fins de «prise en charge» émises introduites dans les principaux pays, 2018



Source: Eurostat, migr\_dubro

Ces chiffres étayaient les préoccupations soulevées par certains quant au non-respect de la hiérarchie des critères de responsabilité établie dans le règlement de Dublin<sup>216</sup>. Bien que figurant en tête de la hiérarchie au chapitre III du règlement, et devant par conséquent être traitée comme une priorité, l'unité de la famille ne représentait que 5 % des requêtes aux fins de «prise en charge» en France, 3,7 % en Allemagne et aux Pays-Bas ainsi que 1,7 % en Suisse et en Belgique en 2018. Étant donné le profil des personnes arrivant en Europe et les préoccupations suscitées par les exigences en matière de fourniture d'éléments de preuve imposées dans les dossiers d'unité de la famille, telles que la traduction obligatoire des documents prouvant les liens familiaux, y compris l'obligation de disposer de traductions officielles de documents spécifiques (comme les cartes d'identité)<sup>217</sup>, ainsi que les tests ADN inutiles<sup>218</sup>, il est probable que ces chiffres devraient être plus élevés.

La Grèce demeure une exception, avec 79,3 % des requêtes aux fins de «prise en charge» fondées sur les dispositions du règlement relatives à l'unité de la famille en 2018. Il convient de noter que l'unité de la famille est aujourd'hui le principal moyen utilisé pour quitter la Grèce pour un autre État membre de manière sûre et légale. Reste toutefois que les pays recevant des requêtes de la Grèce imposent des exigences excessives en matière d'éléments de preuve à fournir pour rejeter les requêtes aux fins de «prise en charge», comme expliqué en détail ci-dessous.

<sup>216</sup> HCR, [Left in Limbo](#), 2017, p. 86 et suiv.; CERE, [The Dublin system in 2017](#), 2018, p. 2-3; CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 9.

<sup>217</sup> AIDA, [Country Report: Greece](#), 2019, p. 60.

<sup>218</sup> Safe Passage, [Child Refugees In Limbo For 16 Months Waiting To Reunite With Family Members](#), 2019.

En 2018, la seule année pour laquelle des données complètes sont disponibles sur Eurostat, 101 343 requêtes «Dublin» émises ont été acceptées et 48 584 ont été refusées dans l'Union. Le taux global de décisions positives relatives aux requêtes était donc de 67,6 % pour toutes les procédures<sup>219</sup>. Les taux d'acceptation variaient selon les critères du règlement. Par exemple:

**Entrées et séjours irréguliers:** en 2018, 10 731 requêtes aux fins de «prise en charge» ont été acceptées et 5 861 refusées, soit un taux de 64,7 %.

**Unité de la famille:** en 2018, 3 559 requêtes aux fins de «prise en charge» ont été acceptées et 3 806 rejetées, soit un taux d'acceptation de 48 %<sup>220</sup>.

Concernant la Grèce en particulier, le taux de décisions positives relatives aux requêtes de regroupement familial n'était que de 37,6 %, puisque 1 535 requêtes ont été acceptées et 2 543 rejetées<sup>221</sup>. Les pratiques restrictives mises en place par les États membres destinataires concernant les requêtes d'unité de la famille incluent notamment des demandes de tests ADN visant à établir les liens familiaux du demandeur, ainsi que des demandes d'évaluation de l'âge des enfants non accompagnés selon les procédures en vigueur dans le pays d'accueil<sup>222</sup>. Depuis 2017, les unités «Dublin» ont procédé à un nombre croissant de rejets des demandes lorsque la séparation de la famille était intervenue après l'introduction de la demande d'asile en Grèce, arguant que la séparation familiale était «auto-imposée» et, par conséquent, contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Depuis 2018, les services d'asile grecs ont en partie adopté ce raisonnement et ont cessé d'introduire des requêtes «Dublin» en invoquant que la perte de temps occasionnée par des requêtes ayant peu de chances d'aboutir était contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>223</sup>.

**Personnes à charge:** Les requêtes liées aux personnes à charge au titre de l'article 16 du règlement de Dublin ont enregistré des taux de rejet encore plus élevés. En 2018, seules 41 requêtes ont été acceptées (23,7 %), pour 132 refus<sup>224</sup>.

---

<sup>219</sup> Eurostat, migr\_dubdo.

<sup>220</sup> Ibid.

<sup>221</sup> Ibid.

<sup>222</sup> Efsyn, [Μια οδυνηρή πραγματικότητα, 2019](#); Safe Passage et PRAKSIS, [Caught in the middle: Unaccompanied children in Greece in the Dublin family reunification process, 2019](#).

<sup>223</sup> AIDA, [Country Report: Greece](#), 2019, p. 60.

<sup>224</sup> Ibid.



## 2.8. Clauses discrétionnaires

### Principales conclusions

Les clauses discrétionnaires de l'article 17 ne sont pas très souvent utilisées, puisque seules 11 958 requêtes au titre de l'article 17, paragraphe 1, ont été introduites en 2018. Le recours à la clause humanitaire de l'article 17, paragraphe 2, est encore beaucoup plus limité, avec 1 060 demandes en 2018. Cet usage limité de l'article 17, paragraphe 2, s'est poursuivi en 2019.

En 2018, l'Allemagne a été le principal pays à recourir à l'article 17, paragraphe 1, avec 7 805 requêtes. La Grèce était quant à elle à l'origine de 75 % des requêtes au titre de l'article 17, paragraphe 2, en 2018.

Le contexte et les circonstances dans lesquels il est fait recours aux clauses discrétionnaires font apparaître des incohérences majeures entre les États membres.

Le caractère totalement facultatif de l'article 17 a été confirmé par l'arrêt de la CJUE du 23 janvier 2019 dans l'affaire C-661/17 M.A. Il existe néanmoins un potentiel de recours accru à ces clauses discrétionnaires, ce qui permettrait d'améliorer la situation de personnes en quête de protection en Europe par la réduction du temps d'incertitude et par la limitation des effets perturbateurs des transferts ou par leur autorisation lorsqu'ils sont dans leur intérêt, par exemple à des fins de regroupement familial ou de membres de communautés au-delà du champ d'application des articles relatifs à l'unité de la famille.

L'article 17, paragraphe 1, du règlement de Dublin, connu sous le nom de «clause de souveraineté», octroie aux États membres un pouvoir discrétionnaire absolu en ce qui concerne la responsabilité des demandes d'asile, à tout moment et sur la base de tout critère qu'ils jugent pertinent. Pour la CJUE, «cette faculté vise à permettre à chaque État membre de décider souverainement, en fonction de considérations politiques, humanitaires ou pratiques, d'accepter d'examiner une demande de protection internationale, même s'il n'en est pas responsable en application desdits critères»<sup>225</sup>.

Cette clause est particulièrement pertinente dans les cas où les pays peuvent s'abstenir de lancer une procédure de Dublin en raison des risques pour les droits de l'homme dans l'État membre d'accueil. En effet, plutôt que d'entamer une procédure de Dublin et de tenter de transférer la personne, le pays peut recourir à cette clause pour endosser la responsabilité (voir également section [Transferts](#) ci-dessous). La clause discrétionnaire de l'article 17, paragraphe 2, connue sous le nom de «clause humanitaire», a une portée moins large et permet aux États membres d'endosser la responsabilité d'une demande d'asile en s'appuyant de manière plus spécifique sur des considérations humanitaires et familiales (lesquelles couvrent néanmoins une série de circonstances possibles).

D'après les statistiques d'Eurostat, la dite «clause de souveraineté» au titre de l'article 17, paragraphe 1, a été appliquée à 11 958 reprises en 2018. L'Allemagne représentait 7 805 de ces cas d'application (65 %), les Pays-Bas 1 542 (13 %) et la France 1 010 (8 %)<sup>226</sup>. La fiabilité de ces chiffres est toutefois incertaine dans la mesure où tous les pays ne consignent pas les cas où ils ont recouru à la clause de souveraineté, en partie parce qu'ils n'adoptent pas toujours une décision affirmant leur responsabilité pour une demande d'asile<sup>227</sup>. La CJUE a précisé en 2018 que le règlement n'impose aucune obligation aux États d'adopter une telle décision<sup>228</sup>. D'après les rapports par pays

<sup>225</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-56/17 Fathi](#), arrêt du 4 octobre 2018.

<sup>226</sup> Eurostat, migr\_dubduni.

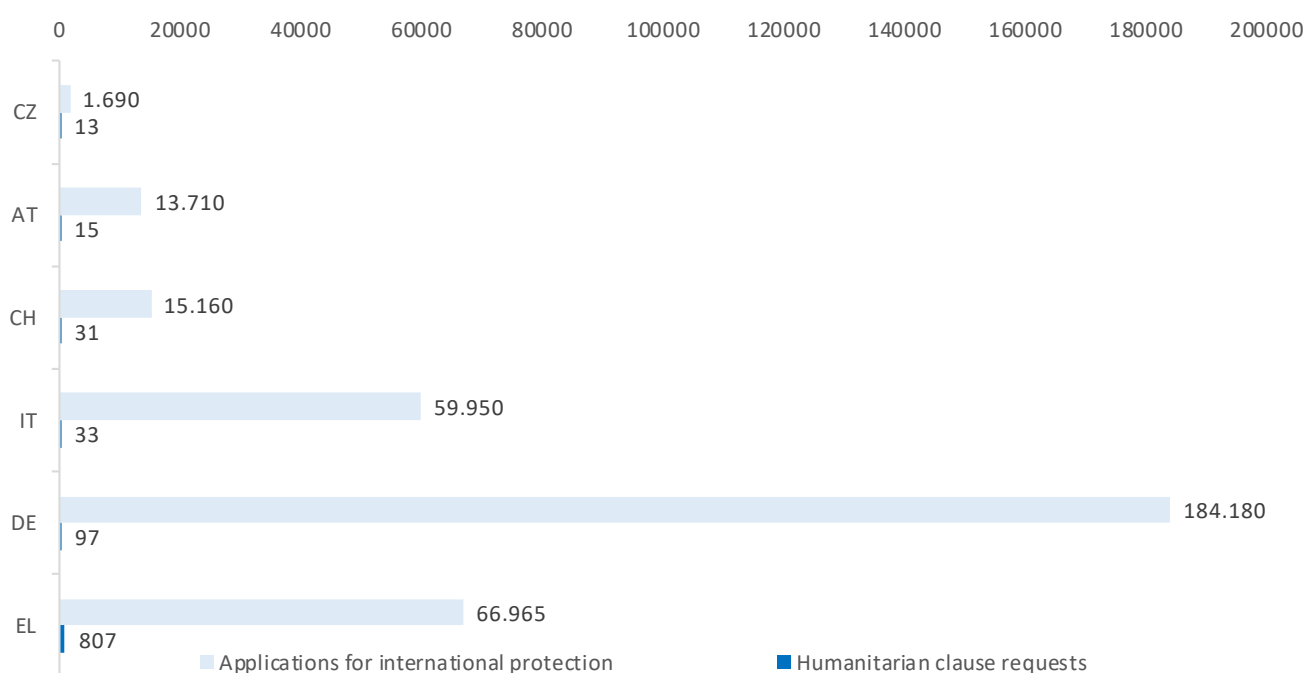
<sup>227</sup> CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 10.

<sup>228</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-56/17 Fathi](#), arrêt du 4 octobre 2018.

respectifs de l'AIDA, la Suisse a appliqué la clause de l'article 17, paragraphe 1, dans 875 cas, la Hongrie dans 82 cas et la Pologne dans deux cas. La Slovénie et la Roumanie n'ont pas eu recours à la clause en 2018<sup>229</sup>.

D'après les recherches, la clause humanitaire de l'article 17, paragraphe 2, n'a quant à elle été utilisée que rarement par les États membres ces dernières années<sup>230</sup>. En 2018, la seule année pour laquelle des données complètes sont disponibles sur Eurostat, un total de 1 060 requêtes aux fins de «prise en charge» ont été introduites sur la base de l'article 17, paragraphe 2, du règlement<sup>231</sup>. Plus de 75 % de ces demandes émanaient de la Grèce, loin devant les autres pays:

Figure 12: Requêtes au titre de la «clause humanitaire» et nombre de demandes de protection internationale, 2018



Source: Eurostat, migr\_asy. Le tableau reprend uniquement les pays ayant introduit plus de 10 requêtes aux fins de «prise en charge».

En comparaison avec le nombre total de requêtes émises introduites dans l'Union, les requêtes au titre de la «clause humanitaire» de l'article 17, paragraphe 2, ne représentaient pas plus de 0,7 % de toutes les procédures de Dublin lancées en 2018. Cette année-là, le Royaume-Uni<sup>232</sup>, Malte, le Danemark, l'Estonie et l'Espagne n'ont introduit aucune requête au titre de la «clause humanitaire». Ces demandes ont par ailleurs été limitées en Suède (9), en Bulgarie (7), en Roumanie (7), en Pologne (5) et en Slovénie (2). Il convient de noter que, dans certains cas, les pays recourent à la «clause humanitaire» plutôt qu'aux dispositions d'unité de la famille du règlement. La Hongrie s'appuyait

<sup>229</sup> AIDA, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 10.

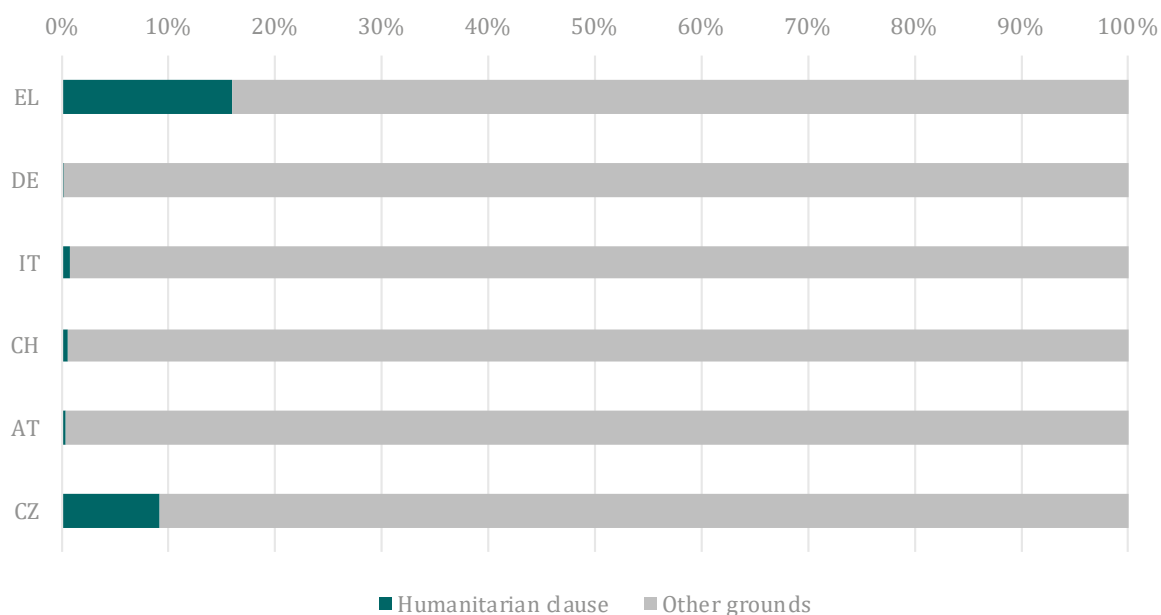
<sup>230</sup> ICF, [Evaluation of the implementation of the Dublin III Regulation](#), 2016, p. 35-36; HCR, [Left in Limbo](#), 2017, p. 129.

<sup>231</sup> Eurostat, migr\_dubro.

<sup>232</sup> Même si le Royaume-Uni a quitté l'Union le 31 janvier 2020, il est mentionné dans l'étude chaque fois que son cas s'avère pertinent.

auparavant sur l'article 17, paragraphe 2, plutôt que sur l'article 8 pour les requêtes relatives à des enfants non accompagnés mais a corrigé le tir depuis 2018<sup>233</sup>.

Figure 13: Requêtes au titre de la «clause humanitaire» par rapport au nombre total de requêtes émises, 2018



Source: Eurostat, migr\_dubro.

Les chiffres confirment que ce recours limité à la «clause humanitaire» s'est poursuivi au premier semestre 2019. Si la Grèce a introduit 667 requêtes au titre de la «clause humanitaire», l'article 17, paragraphe 2, n'a été utilisé qu'une seule fois en Autriche, au Danemark et en Pologne, et n'a pas servi du tout en Slovaquie, au Portugal, en Roumanie, en Bulgarie et en Estonie<sup>234</sup>.

Bien souvent, les requêtes au titre de la «clause humanitaire» sont rejetées par les États membres d'accueil. En 2018, seules 405 de ces requêtes ont été acceptées, contre 843 refus<sup>235</sup>. Il convient néanmoins de noter que la clause demeure discrétionnaire pour les États membres.

Les critères d'application des clauses discrétionnaires ne sont pas clairs pour tous les États membres et les informations sont souvent indisponibles. D'après des informations fournies par l'AIDA, les États membres suivent des approches différentes en ce qui concerne l'utilisation de ces clauses. En Bulgarie<sup>236</sup>, en Espagne<sup>237</sup>, en Suisse<sup>238</sup> et en Italie<sup>239</sup>, l'article 17 est principalement utilisé pour des personnes vulnérables, l'unité de la famille ou des motifs liés à la santé. En Autriche, la Cour constitutionnelle a déclaré que, en cas de risque de violation des droits de l'homme, il était du devoir de l'Autriche d'appliquer l'article 17, paragraphe 1. La clause humanitaire de l'article 17, paragraphe 2, est quant à elle principalement utilisée lorsque le demandeur se trouve dans un autre

<sup>233</sup> AIDA, [Country Report: Hungary](#), 2019, p. 35.

<sup>234</sup> CERE, [The Dublin system in the first half of 2019: Key figures from selected European countries](#), 2019, p. 3.

<sup>235</sup> Eurostat, migr\_dubro.

<sup>236</sup> AIDA, [Country Report: Bulgaria](#), 2019, p. 25.

<sup>237</sup> AIDA, [Country Report: Spain](#), 2019, p. 32.

<sup>238</sup> AIDA, [Country Report: Switzerland](#), 2019, p. 29.

<sup>239</sup> AIDA, [Country Report: Italy](#), 2019, p. 50.

pays et sollicite un regroupement familial avec des membres de sa famille basés en Autriche<sup>240</sup>. En Grèce, la clause humanitaire est utilisée pour des cas de personnes à charge ou vulnérables qui ne relèvent pas des critères relatifs à la famille du chapitre III ou lorsque le délai de trois mois pour l'introduction d'une requête a expiré<sup>241</sup>.

Les données pour l'Allemagne ne sont pas claires, mais la clause de souveraineté a été appliquée dans des cas de personnes vulnérables où le transfert aurait été une épreuve excessive. En 2018, il a été recouru à la clause humanitaire pour des relocalisations ad hoc à la suite de débarquements en Italie et à Malte<sup>242</sup>. En France, il a été recouru aux clauses discrétionnaires lors du démantèlement du camp de Calais en 2016<sup>243</sup>.

Bien que les Pays-Bas se soient montrés réticents à l'idée de recourir aux clauses discrétionnaires, les critères qu'ils utilisent pour leur application sont clairs. Les autorités peuvent recourir à la clause de l'article 17, paragraphe 1, lorsque le transfert constitue une épreuve disproportionnée ou enfreint les obligations internationales du pays, ou pour des raisons liées à un meilleur contrôle du processus, tandis que la clause humanitaire peut être utilisée pour des motifs de regroupement familial ou culturels associés à des circonstances individuelles<sup>244</sup>. À Chypre, des raisons humanitaires peuvent donner lieu à l'utilisation de l'article 17, paragraphe 2, lorsque les autres critères ne sont pas applicables, tandis que l'article 17, paragraphe 1, est utilisé lorsque le délai de transfert n'est pas respecté pour des raisons non prévues par le règlement (comme des raisons de santé)<sup>245</sup>.

---

<sup>240</sup> AIDA, [Country Report: Austria](#), 2019, p. 35-56.

<sup>241</sup> AIDA, [Country Report: Greece](#), p. 61.

<sup>242</sup> AIDA, [Country Report: Germany](#), 2019, p. 32.

<sup>243</sup> AIDA, [Country Report: France](#), 2019, p. 41-42.

<sup>244</sup> AIDA, [Country Report: Netherlands](#), 2019, p. 29-30.

<sup>245</sup> AIDA, [Country Report: Cyprus](#), 2019, p. 34.

## 2.9. Enfants non accompagnés

### Principales conclusions

Le règlement de Dublin précise que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale pour les États membres dans toutes les procédures prévues par le règlement.

Le recours à du personnel spécialisé dans plusieurs pays constitue une bonne pratique pour protéger les enfants non accompagnés. Des pratiques positives de logement adapté aux enfants ont été observées au Portugal, en Pologne, en Suède et aux Pays-Bas.

Les méthodes utilisées pour évaluer l'âge continuent de faire fi des recommandations des experts et demeurent un sujet de préoccupation.

Les enfants non accompagnés ne sont pas représentés de manière adéquate dans les procédures juridiques en raison du manque de ressources, de l'absence de représentants légaux, du temps limité pendant lequel des représentants sont désignés et de la méconnaissance des procédures d'asile par les représentants.

L'absence d'informations adaptées aux enfants ainsi que des problèmes d'identification et de logement persistent dans de nombreux pays.

### 2.9.1. Prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant

La vulnérabilité des enfants non accompagnés dans le contexte de l'asile est reconnue tant dans l'acquis de l'Union en matière d'asile que dans les instruments des droits de l'homme internationaux, qui exigent des États qu'ils adoptent les mesures nécessaires pour répondre à leurs besoins particuliers<sup>246</sup>. Le principe fondamental est celui du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. En vertu des normes juridiques relatives aux droits des enfants, ces derniers doivent être traités comme tels, quel que soit leur statut migratoire.

Dans certains pays, cette approche a conduit à la mise en place, au sein des autorités en charge des questions d'asile, d'unités spécialisées qui s'occupent exclusivement des enfants non accompagnés (notamment en Belgique, en France et en Hongrie). D'autres pays recourent à du personnel spécialisé (par exemple, l'Allemagne, la Pologne et la Suisse).<sup>247</sup> L'importance d'une formation pour les entretiens et le traitement des demandes des enfants non accompagnés est largement reconnue parmi les autorités compétentes en Europe.

Une controverse subsiste en ce qui concerne l'évaluation de l'âge, autrement dit le processus de détermination de l'âge d'un demandeur afin d'établir, plus spécifiquement, s'il s'agit ou non d'un enfant. Les controverses relatives à l'utilisation de procédures médicales pour évaluer l'âge sont liées au manque de données scientifiques établissant la fiabilité et la précision des résultats fournis par ces méthodes. Les experts semblent être d'accord pour que ces méthodes soient utilisées à titre indicatif plutôt que comme preuve fiable de l'âge. Les États membres suivent toutefois une approche différente et accordent un poids déterminant aux résultats médicaux<sup>248</sup>. Les experts

<sup>246</sup> Article 25 de la [refonte de la directive sur les procédures d'asile \(2013/32/UE\)](#), article 24 de la [refonte de la directive sur les conditions d'accueil \(2013/33/UE\)](#); article 6 du [règlement Dublin III \(\(UE\) n° 604/2013\)](#); article 20, paragraphe 1, et article 22, paragraphe 1, de la [convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant](#); Comité des droits de l'enfant (CDE), [Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, Observation générale n° 6 \(2005\)](#). Voir également: AIDA, [The concept of vulnerability in European asylum procedures, 2017](#).

<sup>247</sup> CERE, [Asylum authorities: an overview of internal structures and available resources](#), 2019, p. 11.

<sup>248</sup> Conseil de l'Europe, [Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration](#), 2017, paragraphe 129.

mettent également en avant certains problèmes, tels que l'exposition inutile à des rayonnements et la non-prise en considération des facteurs culturels, ethniques et liés au genre<sup>249</sup>.

Des recommandations afin que la priorité soit clairement donnée aux éléments de preuve documentaires et à d'autres indicateurs, tels qu'une évaluation pluridisciplinaire par des professionnels qualifiés, ont été présentées, notamment par l'EASO<sup>250</sup>. Néanmoins, certains pays, dont l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, la Norvège, la Pologne, la Suède et la Suisse, continuent de s'appuyer sur des techniques médicales pour évaluer l'âge des enfants non accompagnés<sup>251</sup>. De manière plus spécifique, la Suède et l'Autriche semblent s'appuyer sur des examens radiologiques malgré les recommandations d'organismes médicaux nationaux indiquant qu'aucun test médical ne permet de déterminer l'âge exact (Suède) ou la législation nationale, qui établit que les tests médicaux doivent être utilisés en dernier ressort (Autriche)<sup>252</sup>.

Les recommandations et la législation nationale au Royaume-Uni<sup>253</sup>, à Malte, en Italie, en Grèce, aux Pays-Bas et en France décrivent une méthode pluridisciplinaire à privilégier, qui associe également des travailleurs sociaux et des médiateurs culturels (même des problèmes de mise en œuvre sont rencontrés en Grèce)<sup>254</sup>. Un recours accru aux résultats médicaux et le rejet des déclarations des demandeurs ont été signalés en Espagne et en Suède. De son côté, la jurisprudence allemande a mis en place des normes relatives à la nécessité d'utiliser les résultats de l'évaluation de l'âge en faveur du demandeur, avec l'application du principe du bénéfice du doute<sup>255</sup>.

Le poids accordé au principe du bénéfice du doute varie selon les États membres, certains attachant beaucoup d'importance aux observations des responsables de l'évaluation concernant l'apparence physique et le comportement (notamment la Serbie et la Hongrie). La plupart des pays ne permettent pas qu'une décision concernant l'évaluation de l'âge soit contestée directement et/ou ne prévoient pas la notification d'une décision administrative distincte quant au résultat de la procédure d'évaluation de l'âge<sup>256</sup>.

Certains pays ont vu une jurisprudence importante clarifier les problèmes d'évaluation de l'âge. Les procédures mises en place par l'Espagne ont été jugées illégales par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies<sup>257</sup>, en raison de l'absence de représentation juridique, du recours exclusif à des tests médicaux plutôt qu'à des facteurs psychosociaux et de la non-prise en considération du bénéfice du doute. De même, la jurisprudence belge a souligné la nécessité de prendre en considération la situation personnelle et les déclarations du demandeur, ainsi que de faire preuve d'un raisonnement adéquat pour les décisions relatives à l'évaluation de l'âge<sup>258</sup>. La jurisprudence britannique récente a souligné que les recommandations en matière d'évaluation de l'âge doivent

---

<sup>249</sup> Ibid., paragraphes. 131-137.

<sup>250</sup> EASO, [Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators, 2018](#).

<sup>251</sup> CERE, [The concept of vulnerability in European asylum procedures](#), 2017, p. 35-36; CERE, [Detriment of the doubt: age assessment of unaccompanied asylum-seeking children, 2015](#).

<sup>252</sup> CERE, [The concept of vulnerability in European asylum procedures](#), 2019, p. 35-36.

<sup>253</sup> Même si le Royaume-Uni a quitté l'Union le 31 janvier 2020, il est mentionné dans l'étude chaque fois que son cas s'avère pertinent.

<sup>254</sup> Ibid., p. 36-37.

<sup>255</sup> Ibid., p. 37.

<sup>256</sup> CERE, [The concept of vulnerability in European asylum procedures](#), 2017, p. 38-39.

<sup>257</sup> Comité des droits de l'enfant, A.L. ([CRC/C/81/D/16/2017](#)) et J.A.B. ([CRC/C/81/D/22/2017](#)), 31 mai 2019; Comité des droits de l'enfant, N.B.F. ([CRC/C/79/D/11/2017](#)), 27 septembre 2018.

<sup>258</sup> (BE)Conseil d'État belge, [Décision 242.623](#), 11 octobre 2018; (BE)Conseil d'État belge, [Décision 246.340](#), 9 décembre 2019.

être précises et prendre en considération des facteurs tels que la marge d'erreur significative des tests médicaux et l'importance du bénéfice du doute<sup>259</sup>. Au Luxembourg, il a été décidé que la présomption de minorité ne s'applique pas si un test osseux atteste la majorité du demandeur et que le médecin en charge n'émet aucun doute à ce sujet<sup>260</sup>, tandis qu'aux Pays-Bas, le tribunal de La Haye a relevé des erreurs dans des procédures d'évaluation de l'âge qui reposaient sur une hypothèse du secrétaire d'État sans la présence d'un représentant du service d'immigration et de naturalisation au cours de l'évaluation<sup>261</sup>.

Le Conseil constitutionnel français a récemment publié une décision sur la conformité à la Constitution française des examens osseux dans le cadre des procédures de détermination de l'âge, établissant que les examens osseux sont acceptables eu égard à la Constitution pour autant qu'une évaluation globale soit réalisée et que le principe du bénéfice du doute soit respecté<sup>262</sup>. L'utilisation inappropriée et non fiable des procédures d'évaluation de l'âge en France avait été condamnée par le passé par le comité européen des droits sociaux<sup>263</sup>. Enfin, le tribunal administratif fédéral de Suisse a également confirmé que tout raisonnement adéquat dans le cadre de décisions liées à l'évaluation de l'âge doit prendre en considération le contexte général et les déclarations personnelles des demandeurs, en particulier à la lumière de la marge d'erreur importante des tests médicaux<sup>264</sup>.

Le règlement de Dublin précise également que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale des États membres dans toutes les procédures prévues par le règlement<sup>265</sup>. Cette approche a été mise à l'épreuve dans les tribunaux: dans son arrêt dans l'affaire *MA* du 6 juin 2013, la CJUE a estimé que, lorsqu'un enfant non accompagné dépose des demandes d'asile dans deux États membres et qu'aucun membre de sa famille ne se trouve sur le territoire de ces États membres, l'État membre responsable est celui dans lequel se trouve cet enfant après y avoir déposé une demande d'asile, conformément à l'article 8, paragraphe 4, du règlement<sup>266</sup>. Compte tenu de la nécessité de toujours prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant et sa vulnérabilité particulière, la Cour a souligné l'importance de ne pas prolonger inutilement la procédure de détermination de l'État membre responsable et d'assurer à l'enfant un accès rapide aux procédures d'asile. Dans la mesure où les transferts compromettent cet accès rapide, la Cour a conclu que, de manière générale, les enfants non accompagnés ne devaient pas être transférés vers un autre État membre<sup>267</sup>.

Cet arrêt a par la suite été appliqué aux Pays-Bas, où le Conseil d'État a estimé le 5 septembre 2013 que le Service d'immigration et de naturalisation n'aurait pas dû refuser d'examiner la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille ne résidait légalement dans l'Union<sup>268</sup>. En France, la politique officielle de l'unité «Dublin» consiste à ne pas transférer d'enfants non accompagnés au titre du règlement de Dublin<sup>269</sup>. Les enfants non

---

<sup>259</sup> (UK) Royaume-Uni, [BF \(Eritrea\) v Secretary of State for the Home Department \[2019\] EWCA Civ 872](#), 23 mai 2019.

<sup>260</sup> EDAL, [Luxembourg – Tribunal administratif – 3<sup>e</sup> chambre, décision n° 39735](#), 21 juin 2017.

<sup>261</sup> (NL) Tribunal de La Haye, [NL19.27373](#), 2 décembre 2019.

<sup>262</sup> (France) Conseil constitutionnel français, [Décision n° 2018-768 QPC](#), 21 mars 2019.

<sup>263</sup> Comité européen des droits sociaux, [European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family \(EUROCEF\) v. France \(n° 114/2015\)](#), 2018.

<sup>264</sup> EDAL, Suisse, Tribunal administratif fédéral, [Décision E-7333/2018](#), 4 mars 2019.

<sup>265</sup> Article 6, paragraphe 1, du [règlement Dublin III](#).

<sup>266</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-648/11 The Queen, à la demande de MA, BT, DA contre Secretary of State for the Home Department](#), arrêt du 6 juin 2013.

<sup>267</sup> Ibid.

<sup>268</sup> (NL) Conseil d'État néerlandais, [Décision 201205236/1](#), 5 septembre 2013.

<sup>269</sup> AIDA, [Country Report: France](#), 2019, p. 41.

accompagnés peuvent toutefois être soumis à une procédure de Dublin par les préfectures s'ils n'enregistrent pas leur demande avant l'âge de 18 ans ou s'ils sont considérés comme étant adultes après évaluation de leur âge<sup>270</sup>.

L'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant a également été examinée dans la pratique dans des cas non couverts par la décision rendue dans l'affaire *MA*:

**Portugal:** en 2017, le tribunal administratif de Lisbonne a suspendu la décision de transfert d'un enfant non accompagné vers l'Allemagne au motif que les autorités n'avaient pas pris en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment son bien-être, son développement social et son avis<sup>271</sup>.

**Grèce:** comme expliqué ci-dessus, en 2018, l'unité «Dublin» a cessé d'émettre des requêtes lorsque la séparation familiale était intervenue après l'introduction de la demande d'asile en Grèce (séparation familiale «auto-imposée»), arguant que cette approche est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>272</sup>. Un nouvel outil d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés a été introduit dans le cadre de la procédure de Dublin dans le but de collecter et d'évaluer toutes les informations nécessaires pour faciliter le traitement de ces types de requêtes au titre du règlement de Dublin III<sup>273</sup>.

## 2.9.2. Désignation d'un tuteur

Le règlement de Dublin prévoit différentes garanties pour les enfants non accompagnés, telles que la nécessité de veiller à ce que le représentant d'un enfant non accompagné le représente et/ou l'assiste dans le cadre de la procédure de Dublin<sup>274</sup>. Bien que tous les États membres prévoient la désignation d'un représentant pour les enfants non accompagnés dans leur législation nationale, d'importants problèmes pratiques liés à cette désignation sont signalés dans toute l'Union. En 2018, des organismes de surveillance de plusieurs États membres ont exprimé leurs préoccupations à cet égard, notamment la médiatrice de Croatie<sup>275</sup> ainsi que les commissaires aux droits de l'enfant de Chypre<sup>276</sup> et de Pologne<sup>277</sup>.

De manière générale, les principaux problèmes liés à la garantie de la représentation juridique des enfants non accompagnés découlent du manque de ressources et de l'absence de représentants juridiques (notamment en Autriche, en Bulgarie, en France, en Grèce, en Hongrie, à Malte, en Pologne et en Suisse), de la durée de leur mission (notamment en Espagne, en France, en Hongrie, en Italie, à Malte et au Royaume-Uni) et de leur méconnaissance des procédures d'asile (notamment en Hongrie, à Malte et en Pologne). Il convient de noter que, dans le contexte des procédures d'infraction, la Commission européenne a pointé du doigt l'absence de représentation juridique des mineurs non accompagnés en tant que préoccupation particulière en Bulgarie dans sa lettre de mise

<sup>270</sup> Ibid.

<sup>271</sup> (Portugal) Tribunal administratif portugais de Lisbonne, Décision 2334/17.5BELSB, 24 novembre 2017.

<sup>272</sup> AIDA, [Country Report: Greece](#), 2019, p. 60.

<sup>273</sup> (GR) Services d'asile grecs, [Best Interests Assessment for Dublin unaccompanied minor's cases – A new tool to serve the needs of family reunification applications of unaccompanied minors](#), 2018.

<sup>274</sup> Article 6, paragraphe 2, du [règlement Dublin III](#).

<sup>275</sup> (HR) Médiatrice croate pour les enfants, [Pravobraniteljica se sastala s predstavnicima Vijeća Europe](#), 2018.

<sup>276</sup> (CY) Commissaire chypriote aux droits de l'enfant, [Έκθεση της Επιτρόπου, αναφορικά με την εκπροσώπηση των ασυνόδευτων ανηλίκων αιτητών ασύλου](#), 2018.

<sup>277</sup> (PL) Commissaire aux droits de l'enfant, [Letter to the Ministry of Justice](#), 2018.



en demeure du 9 novembre 2018 concernant la mise en œuvre incorrecte de la législation de l'Union en matière d'asile<sup>278</sup>.

Le règlement de Dublin prévoit par ailleurs la mise à disposition d'informations sur mesure pour les mineurs non accompagnés, par exemple au moyen d'une brochure spécifique expliquant la procédure de Dublin<sup>279</sup>. D'après l'AIDA, de nombreux pays (l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, l'Espagne, la Croatie, la Hongrie, l'Italie, Malte, la Pologne, la Suisse) ne fournissent pas d'informations sur mesure aux enfants non accompagnés. De plus, dans les pays où des informations sont disponibles, celles-ci ne sont pas nécessairement comprises par les mineurs non accompagnés. Ainsi, au Portugal, les informations contenues dans les brochures sont succinctes et ne sont pas considérées comme adaptées aux enfants<sup>280</sup>. La qualité des informations fournies aux mineurs non accompagnés peut varier au sein d'un même pays. En France, le Guide de l'asile pour les mineurs isolés étrangers en France de l'OFPRA, rédigé en 2014 et mis à jour en 2018<sup>281</sup>, n'est pas disponible dans toutes les préfectures<sup>282</sup>. De même, en Suisse, la mise à disposition d'informations par les représentants juridiques varie considérablement d'un canton à l'autre<sup>283</sup>.

Enfin, il convient de noter que la législation de nombreux pays ne prévoit pas de mécanismes d'identification des enfants non accompagnés (c'est le cas de la Bulgarie, de Chypre, de la Hongrie, de l'Irlande, de l'Italie, du Portugal, de la Suède et de la Suisse) et que les mineurs non accompagnés continuent d'être hébergés avec des adultes dans presque tous les États membres, à quelques exceptions près (le Portugal, la Pologne, la Suède et les Pays-Bas).

---

<sup>278</sup> Commission européenne, «[Procédures d'infraction du mois de novembre: principales décisions](#)», MEMO/18/6247, 2018.

<sup>279</sup> Article 4, paragraphe 3, du [règlement Dublin III](#).

<sup>280</sup> AIDA, [Country Report: Portugal](#), 2019, p. 63.

<sup>281</sup> (FR)OFPRA, [Guide de l'asile pour les mineurs isolés étrangers en France](#).

<sup>282</sup> AIDA, [Country Report: France](#), 2019, p. 75.

<sup>283</sup> AIDA, [Country Report: Switzerland](#), 2019, p. 53.

## 2.10. Transferts

### Principales conclusions

À ce jour, Eurostat n'a fourni aucune statistique annuelle complète sur les transferts «Dublin».

L'Allemagne est le principal pays d'origine et de destination des transferts dans l'Union. Entre 2016 et le premier semestre 2019, elle a accueilli plus de demandeurs d'asile (27 865) qu'elle n'en a transféré vers d'autres pays (23 550).

La grande majorité des requêtes «Dublin» émises ne donnent pas lieu à un transfert. La Grèce, où la plupart des transferts sont liés au regroupement familial, constitue une exception notable.

Malgré de nombreuses preuves des défaillances des systèmes d'asile de certains pays (la Hongrie et la Grèce, par exemple), la plupart des unités «Dublin» n'ont pas mis en place de politiques pour empêcher ou déconseiller l'utilisation des procédures de Dublin pour le transfert ou le renvoi de demandeurs vers ces pays. Autrement dit, elles n'ont pas demandé à leurs services de ne pas entamer de procédure de transfert lorsque les pays de destination présentent de graves défaillances en termes d'accueil, de procédures, de prise de décision ou de situation politique.

Lorsqu'il existe un risque pour le demandeur, son transfert ne devrait pas avoir lieu. La jurisprudence de la CEDH et de la CJUE confirme qu'il n'est pas nécessaire de mettre en lumière des «défaillances systémiques» pour qu'un transfert soit jugé illégal: toute source de risque constitue une raison suffisante. De nombreux États membres n'appliquent pas cette interprétation.

La Commission européenne a recommandé le rétablissement des transferts vers la Grèce en 2016 et maintient cette position. Ce changement d'approche a conduit à une hausse marquée des demandes reçues réceptionnées par l'unité «Dublin» grecque.

Comme expliqué précédemment, les procédures de Dublin sont lancées lorsqu'une unité «Dublin» demande à une autre de «prendre en charge» ou de «reprendre en charge» un demandeur. Les requêtes aux fins de prise en charge sont introduites sur la base d'un des critères de Dublin, tandis que les requêtes aux fins de reprise en charge sont introduites pour les demandeurs dont la demande d'asile est en cours, a été abandonnée ou a été rejetée dans un pays.

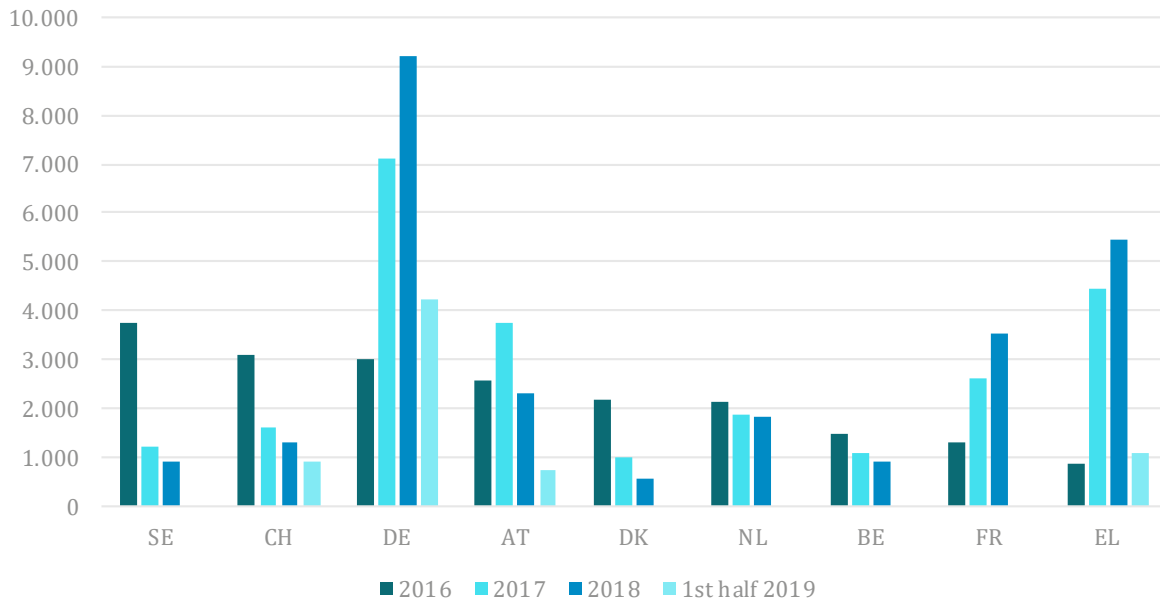
Une requête émise est préparée et transmise par le pays qui souhaite transférer une personne, sur la base d'une procédure de prise ou de reprise en charge. Une requête reçue est réceptionnée par un État membre lorsqu'un autre pays lui demande d'accepter un demandeur pour des motifs fixés dans le règlement de Dublin, sur la base d'une procédure de prise ou de reprise en charge.

À ce jour, Eurostat n'a été en mesure de recueillir des statistiques complètes sur les transferts «Dublin» entrants et sortants dans l'Union pour aucune année<sup>284</sup>. Par conséquent, il n'existe aucune vue d'ensemble complète du nombre total de transferts. Compte tenu de ces lacunes, la section suivante se concentre sur une sélection de pays ayant effectué des transferts au titre du règlement ces dernières années.

---

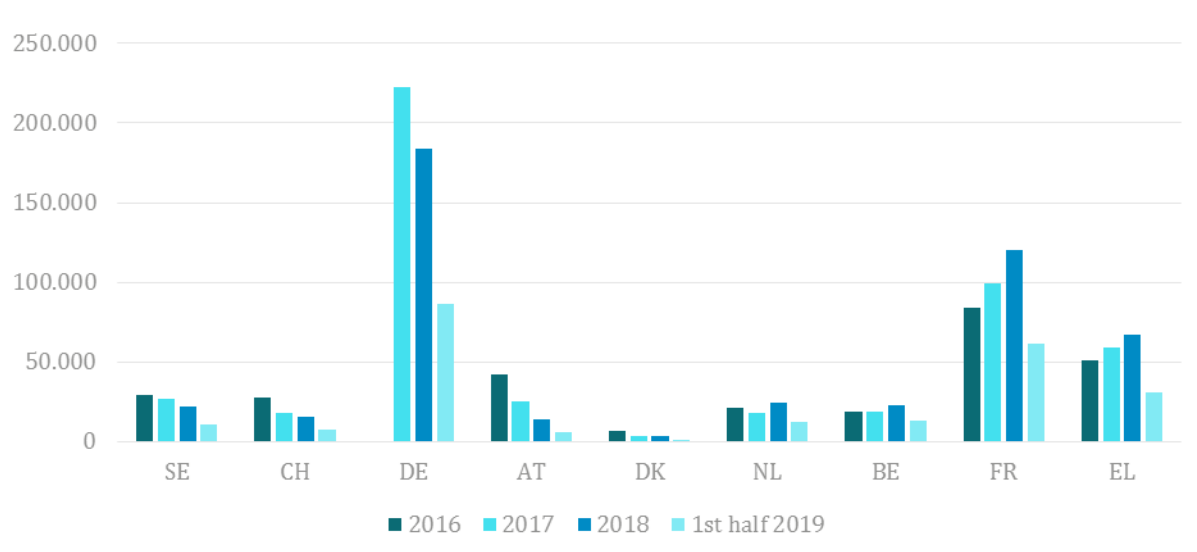
<sup>284</sup> Eurostat, migr\_dubto.

Figure 14: Transferts sortants effectués par les principaux pays d'envoi, 2016 – premier semestre 2019



Source: Eurostat, migr\_dubto; CERE, [The Dublin system in the first half of 2019](#), 2019, p. 10

Figure 15: Nombre total de demandeurs dans les principaux pays d'envoi, 2016 – premier semestre 2019



Source: Eurostat, migr\_asy. Il convient de noter qu'en 2016, le nombre total de demandes de protection internationale en Allemagne s'élevait à 745 155. Pour une question de clarté, ce chiffre n'apparaît pas dans le graphique.

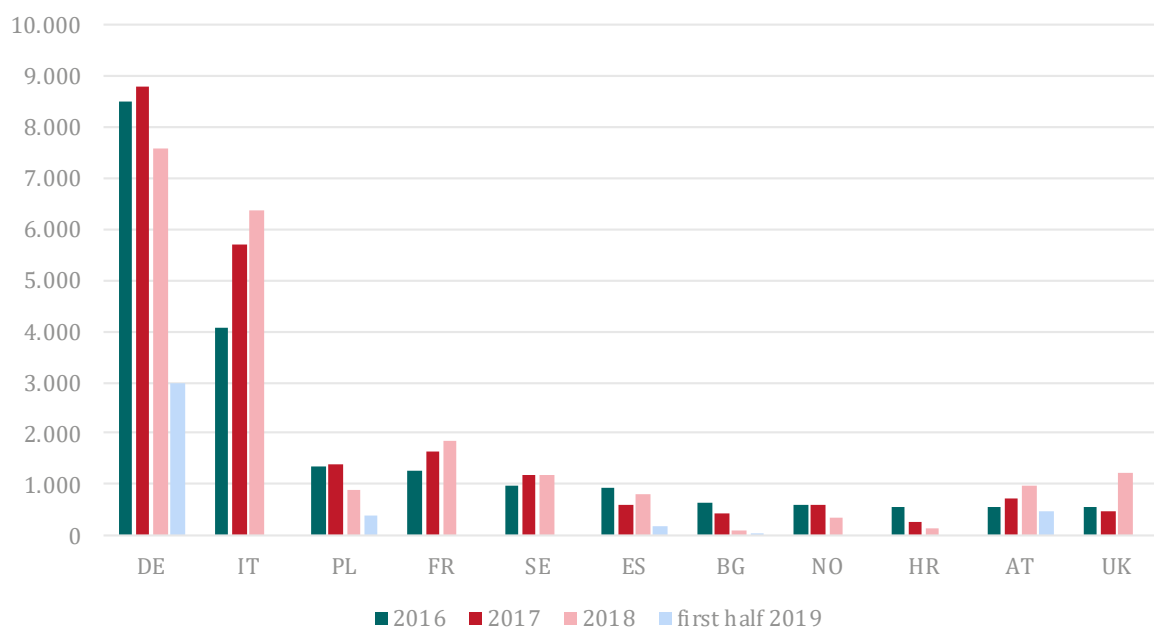
L'Allemagne est le pays qui a procédé au plus grand nombre de transferts «Dublin» ces dernières années, avec 23 550 transferts entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 30 juin 2019. Au cours de la même période, la Grèce a procédé à 11 906 transferts et l'Autriche à 9 360 transferts.

L'Allemagne est également le premier pays destinataire des transferts «Dublin». Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 30 juin 2019, elle a accueilli 27 865 demandeurs d'asile au moyen de transferts «Dublin» entrants, soit plus que le nombre de demandeurs envoyés vers d'autres pays. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette hausse des mouvements secondaires en Allemagne: la chute du taux de décisions positives relatives aux demandeurs d'asile afghans depuis 2016 et l'augmentation des expulsions controversées par avion vers l'Afghanistan organisées de manière régulière au moins jusqu'en 2018<sup>285</sup>. Ces pratiques ont été observées par le CERE à d'autres endroits<sup>286</sup>.

<sup>285</sup> AIDA, [Country Report: Germany](#), 2019.

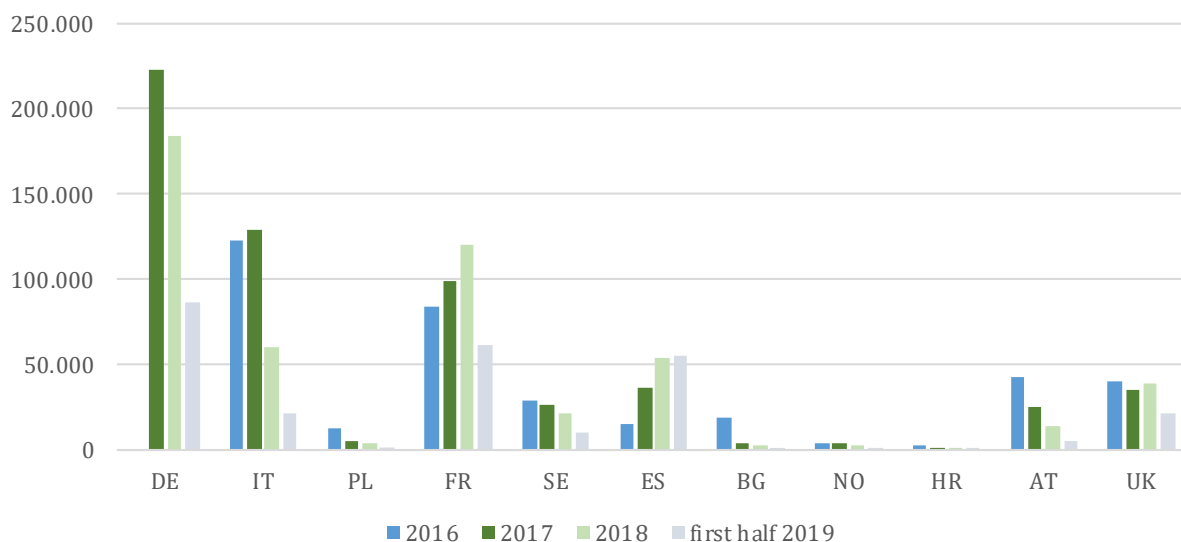
<sup>286</sup> CERE, [Return policy: Desperately seeking evidence and balance](#), 2019; CERE, [No reason for returns to Afghanistan](#), 2019; CERE, [Return: No safety in numbers](#), 2017.

Figure 16: Transferts entrants effectués par les principaux pays d'envoi, 2016 – premier semestre 2019



Source: Eurostat, migr\_dubto; CERE, [The Dublin system in the first half of 2019](#), 2019, p. 11

Figure 17: Nombre total de demandeurs dans les principaux pays d'envoi, 2016 – premier semestre 2019



Source: Eurostat, migr\_asy. Il convient de noter qu'en 2016, le nombre total de demandes de protection internationale en Allemagne s'élevait à 745 155. Pour illustrer de manière plus claire les autres données, ce résultat hors normes a été supprimé du graphique ci-dessus.

### 2.10.1. Efficacité des transferts

Une question centrale se pose: compte tenu du faible taux de transferts qui ont effectivement lieu par rapport au nombre de procédures lancées, le système de Dublin est-il efficace? Ces procédures

ont un coût sur le plan administratif, financier et des ressources humaines, sans compter le coût humain et l'incidence sur les personnes qui font l'objet de ces procédures<sup>287</sup>.

Le nombre de décisions de transfert prises par les États membres n'est pas connu au niveau de l'Union, même si plusieurs pays (notamment la Grèce et l'Allemagne) communiquent ces informations aux fins de l'enrichissement de la base de données AIDA. Sur la base de ces chiffres, il est possible de comparer les décisions de transfert et les transferts qui ont réellement lieu dans certains États membres.

Tableau 1: Comparaison des décisions de transfert et des transferts sortants dans certains pays, 2018

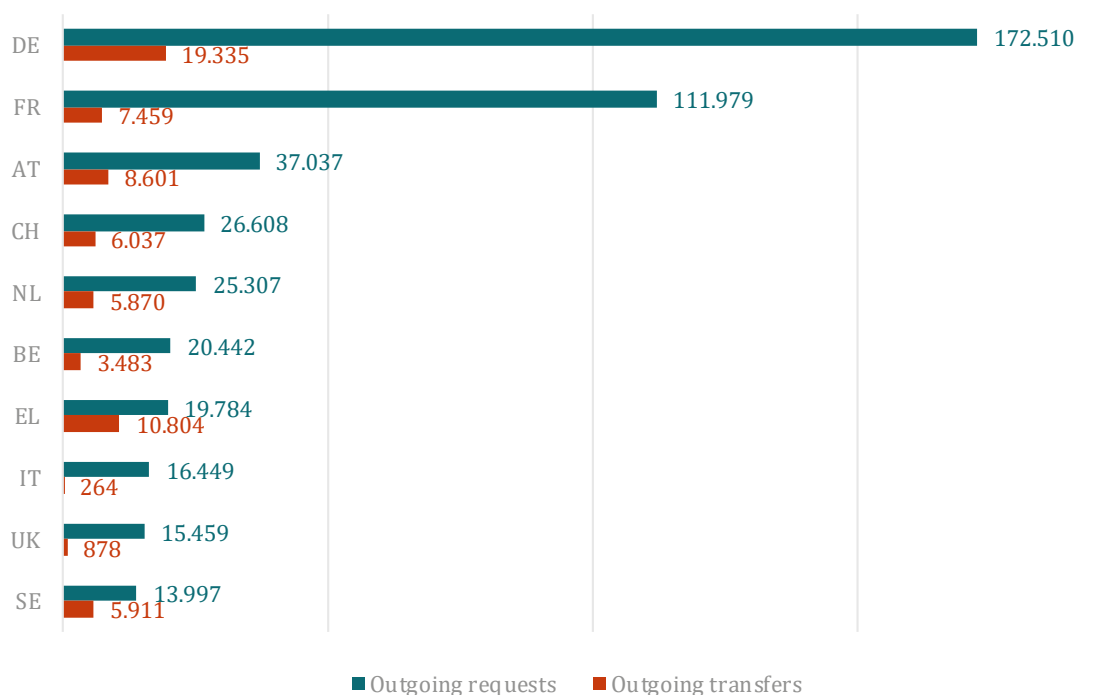
Pays	Décisions de transfert rendues	Transferts réalisés	Pourcentage d'exécution
DE	33 094	9 209	27,8 %
CH	4 185	1 313	31,4 %
EL	3 236	5 447	168,3 %
HR	47	10	21,3 %

Source: Eurostat, migr\_dubto; AIDA. Le pourcentage en Grèce est supérieur à 100 % en raison de l'exécution de transferts pour lesquels des décisions avaient été rendues au cours des années précédentes.

Il est également possible de comparer le nombre de transferts sortants et le nombre de requêtes émises introduites par les États membres. L'écart entre les procédures de Dublin initiées et les transferts réellement exécutés est encore plus frappant.

<sup>287</sup> CERE, [The Dublin system in 2016](#), 2017, p. 4.

Figure 18: Comparaison des requêtes émises et des transferts sortants dans les principaux pays, 2016-2018



Source: Eurostat, migr\_dubro; migr\_dubto

La comparaison des requêtes émises et des transferts sortants montre que seule une faible proportion des procédures de Dublin ont débouché sur un transfert ces dernières années. Le taux de transferts effectifs par rapport aux requêtes n'était que de 11,2 % pour l'Allemagne, de 6,7 % pour la France, de 5,6 % pour le Royaume-Uni et de 1,6 % pour l'Italie. En revanche, il était de 42,2 % pour la Suède et de 54,6 % pour la Grèce au cours de la même période de trois ans.

Le faible taux de transferts effectifs s'explique par les raisons pour lesquelles la procédure de transfert a été initiée. En effet, la plupart des États membres, dont les principaux utilisateurs du système de Dublin, introduisent principalement des requêtes pour cause d'entrée irrégulière et des requêtes aux fins de «reprise en charge» et, dans la plupart des cas, ne transfèrent pas les demandeurs d'asile vers les pays concernés. L'application stricte du critère d'«entrée irrégulière» et l'introduction de requêtes aux fins de «reprise en charge» sur cette base échouent souvent dans la mesure où les requêtes sont généralement adressées à des États à la frontière dont la capacité d'accueil est déjà faible en raison de leur position, ce qui rend finalement le transfert impossible.

La Grèce constitue un cas à part, dans la mesure où elle utilise essentiellement le règlement de manière systématique à des fins de regroupement familial et enregistre un taux de transferts effectifs élevé dans la pratique. Le critère de la famille suit un raisonnement différent, qui n'induit pas de facteur géographique et peut donner lieu à des requêtes «Dublin» plus pragmatiques. Il convient de noter que les transferts au titre des dispositions relatives à l'unité de la famille du règlement nécessitent le consentement écrit des membres de la famille<sup>288</sup>.

Les procédures de Dublin inefficaces peuvent être évitées. Le CERE a toujours affirmé que la majorité des pays qui appliquent le règlement de Dublin font le choix politique conscient de soumettre les

<sup>288</sup> Articles 9 et 10 du [règlement Dublin III \(UE\) n° 604/2013](#).

demandeurs d'asile et leur propre administration à des procédures de Dublin fastidieuses, alors qu'ils savent à l'avance que ces procédures n'aboutiront pas à un transfert. Bien souvent, le transfert n'a pas lieu parce que la date limite est atteinte – une situation qui était prévisible sur la base des expériences passées et de la situation des pays recevant les requêtes. Autrement dit, les autorités des pays requérants savaient qu'il était probable que le délai arriverait à expiration avant que le transfert n'ait lieu, rendant ainsi celui-ci impossible, ce qui ne les a pas empêchées de s'obstiner avec un transfert voué à l'échec.

Les conséquences sont préjudiciables pour les demandeurs. En effet, l'accès à la procédure d'asile dans le pays où ils se trouvent est sensiblement retardé par la demande de transfert en cours. Les demandeurs sont maintenus dans l'incertitude entre le moment où la requête est introduite et l'expiration finale du délai<sup>289</sup>. Ainsi, 23 650 demandeurs d'asile ont été confrontés à des retards en France alors qu'ils attendaient la fin de la procédure de Dublin pour pouvoir ouvrir la procédure d'examen de leur demande d'asile (cas «requalifiés»)<sup>290</sup>. Dans certains cas, les personnes concernées sont confrontées à des situations dans lesquelles leurs droits de l'homme fondamentaux ne sont pas respectés dans le cadre d'une procédure de Dublin qui n'a jamais eu aucune chance d'aboutir.

### 2.10.2. Suspension des transferts

La jurisprudence récente de la CEDH et de la CJUE a confirmé que toute source de risque pour l'individu peut justifier le rejet de transferts «Dublin»; le risque ne doit pas être forcément lié à des défaillances du système d'asile. Malheureusement, les tribunaux nationaux ne suivent pas toujours cette interprétation.

Aucune statistique complète sur les problèmes juridiques liés aux demandes d'asile n'est disponible au niveau de l'Union. Il semble toutefois que de nombreux contentieux liés à des décisions de transfert soient portés devant des tribunaux et des instances d'appel des États membres. Sur les seize arrêts liés à la procédure d'asile rendus par la CJUE en 2017, sept portaient exclusivement sur l'interprétation du règlement de Dublin<sup>291</sup>, un pourcentage élevé pour la plus haute instance juridique de l'Union qui pourrait être le reflet d'une situation similaire au niveau national.

L'article 3, paragraphe 2, du règlement de Dublin, qui codifie l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *N.S./M.E.*, dispose qu'un État membre doit s'abstenir de procéder à un transfert lorsqu'«il y a de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs», qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant.

Le critère des droits de l'homme applicable aux transferts a suscité la controverse dans le cadre de la mise en œuvre du règlement de Dublin. L'article 3, paragraphe 2, du règlement n'est pas en total accord avec la législation en matière de droits de l'homme. La disposition fait référence à l'existence de «défaillances systémiques» dans la procédure d'asile ou les conditions d'accueil d'un pays, alors que la jurisprudence de la CEDH établit clairement que la source du risque de mauvais traitements est sans importance pour le refoulement au titre de la convention européenne des droits de l'homme<sup>292</sup>. Par conséquent, d'après la jurisprudence de la CEDH, les motifs de refus de transferts

---

<sup>289</sup> CERE, [To Dublin or not to Dublin?](#), 2018, p. 3-4; CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 8.

<sup>290</sup> AIDA, [Country Report: France](#), 2019, p. 9.

<sup>291</sup> EASO, [Annual Report on the Situation of Asylum in Europe 2017](#), 2018, p. 19.

<sup>292</sup> EDAL, [CEDH – Tarakhel contre Suisse, requête n° 29217/12](#), arrêt du 4 novembre 2014. Au point 104 de l'arrêt, la Cour fait référence à la réfutation de la présomption selon laquelle un État partie à la convention européenne des droits de l'homme respectera l'interdiction de traitement inhumain et dégradant au titre de l'article 3 lorsque la personne court un



«Dublin» peuvent être liés à toute source de risque, et pas uniquement aux défaillances systémiques des régimes d’asile, ce qui signifie que le demandeur n’est pas tenu de prouver qu’un système d’asile présente des défaillances systémiques pour empêcher un transfert. Les risques peuvent également découler de la détermination injuste du statut de réfugié et du risque d’expulsion vers le pays d’origine. Ainsi qu’observé ailleurs par le CERÉ:

«Depuis 2017, une jurisprudence nouvelle a émergé au sujet de la suspension des transferts “Dublin” vers des États membres dans lesquels le demandeur d’asile se verrait injustement refuser la protection internationale et serait renvoyé dans son pays d’origine. Ces suspensions pour cause de refoulement indirect ont été particulièrement nombreuses à l’égard des demandeurs d’asile afghans: des tribunaux nationaux ont statué contre des transferts de personnes vers l’Allemagne, l’Autriche, la Belgique, la Suède, la Finlande et la Norvège en raison des risques pour les droits de l’homme découlant de leur politique trop stricte en matière d’octroi d’une protection aux demandeurs afghans. Certains tribunaux ont adopté une position similaire à l’égard des demandeurs d’asile risquant d’être renvoyés au Soudan en cas de transfert vers l’Italie<sup>293</sup>.»

Le test correct des droits de l’homme, élaboré par la CEDH, a désormais été confirmé par la CJUE dans l’affaire C.K. de 2017, dans laquelle il a été établi que les risques peuvent être liés à l’état de santé d’une personne<sup>294</sup>, et dans l’affaire *Jawo* de 2019, où la Cour a argué que la pauvreté matérielle extrême constituait une violation de la dignité humaine<sup>295</sup>. Cependant, encore faut-il que cette interprétation arrive jusqu’aux tribunaux nationaux. L’héritage des «défaillances systémiques» subsiste dans plusieurs pays, où les tribunaux continuent de confirmer des transferts «Dublin» au titre du fait que les risques de difficultés auxquels chaque demandeur est confronté ne trouvent pas leur origine dans les défaillances systémiques que présentent les procédures d’asile des pays concernés et décident par conséquent à tort que le transfert peut avoir lieu<sup>296</sup>. Il convient de noter que le Parlement européen a proposé de modifier la formulation de l’article 3, paragraphe 2, de la proposition de la Commission pour un nouveau règlement de Dublin afin d’y inclure le risque réel de violation grave des droits fondamentaux du demandeur en tant que motif de suspension d’un transfert<sup>297</sup>.

---

risque réel de traitement inhumain ou dégradant après son retour. Malgré la référence au risque de traitement inhumain résultant de défaillances systémiques figurant dans le règlement, la Cour a précisé que «[...] L’origine du risque encouru ne modifie en rien le niveau de protection garanti par la [c]onvention et les obligations que celle-ci impose à l’État auteur de la mesure de renvoi [...]».

<sup>293</sup> CERÉ, [To Dublin or not to Dublin?](#), 2018, p. 2.

<sup>294</sup> EDAL, CJUE – [Affaire C-578/16 PPU C.K. e.a.](#), arrêt du 16 février 2017.

<sup>295</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-163/17 Jawo](#), arrêt du 19 mars 2019.

<sup>296</sup> Pour des exemples récents: (DE) Tribunal administratif allemand de Würzburg, décision W 2 S 19.50498, 12 juin 2019; tribunal administratif d’Hambourg, décision 9 AE 1416/19, 7 juin 2019; tribunal administratif de Cologne, décision 8 K 8451/18.A, 6 juin 2019; tribunal administratif de Francfort/Oder, décision 8 L 1075/18.A, 17 avril 2019; tribunal administratif de Fribourg, décision A 5 K 1829/16, 12 mars 2019; (NL) Conseil d’État néerlandais, décision 201809552/1/V3, 12 juin 2019; décision 201808522/1/V3, 19 décembre 2018; tribunal régional d’Haarlem, décision NL19.9776, 16 mai 2019; (BE) Conseil belge du contentieux des étrangers, décision 233 433, 28 juin 2019; décision 221 385, 17 mai 2019; (CH) Tribunal administratif fédéral suisse, décision E-1888/2019, 1<sup>er</sup> mai 2019. (LU) Tribunal administratif luxembourgeois, décision 42555, 24 mai 2019; décision 42466, 6 mai 2019; (FR) Cour d’appel administrative française de Douai, décision 18DA01917, 31 décembre 2018. Il peut également arriver que les tribunaux empêchent des transferts malgré l’utilisation incorrecte du critère des «défaillances systémiques»: (DE) Tribunal administratif allemand de Munich, décision M 11 S 19.50722, 17 juillet 2019.

<sup>297</sup> Parlement européen, [Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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\(2016\)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133\(COD\)\)](#), 6 novembre 2017.

### 2.10.3. Le rôle de la Commission

À ce jour, la Commission européenne n'a jamais émis de recommandations aux États membres pour qu'ils suspendent les transferts vers des États membres pour cause de risque de traitement inhumain ou dégradant, y compris vers des pays tels que la Hongrie et la Bulgarie contre lesquels elle a initié des procédures d'infraction en raison de préoccupations quant à leur législation et leurs pratiques en matière d'asile<sup>298</sup>.

Dans l'arrêt rendu par la CEDH dans l'affaire M.S.S. contre Belgique et Grèce<sup>299</sup>, ainsi que dans l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire N.S.<sup>300</sup>, les deux Cours ont estimé que des transferts vers la Grèce entraîneraient de graves violations des droits de l'homme des demandeurs en raison des défaillances systémiques du pays. Par conséquent, les États membres ont suspendu les transferts vers la Grèce en 2011. La Commission a entamé un processus politique visant à rétablir les transferts vers la Grèce en 2015, qui a débouché sur quatre recommandations en 2016<sup>301</sup>, dont la dernière s'adresse à l'ensemble des États membres et fixe les conditions générales pour la reprise des transferts vers la Grèce.

Depuis la dernière recommandation de la Commission européenne, la plupart des États membres ont rétabli les procédures de Dublin à l'égard de la Grèce<sup>302</sup>. Cette situation a conduit à une hausse marquée des requêtes reçues réceptionnées par l'unité «Dublin» grecque (voir tableau 16 ci-dessous). Seuls quelques États membres (à savoir le Portugal et le Danemark) appliquent actuellement une politique de suspension des transferts vers la Grèce.

---

<sup>298</sup> CERE, [To Dublin or not to Dublin?](#), 2018, p. 4.

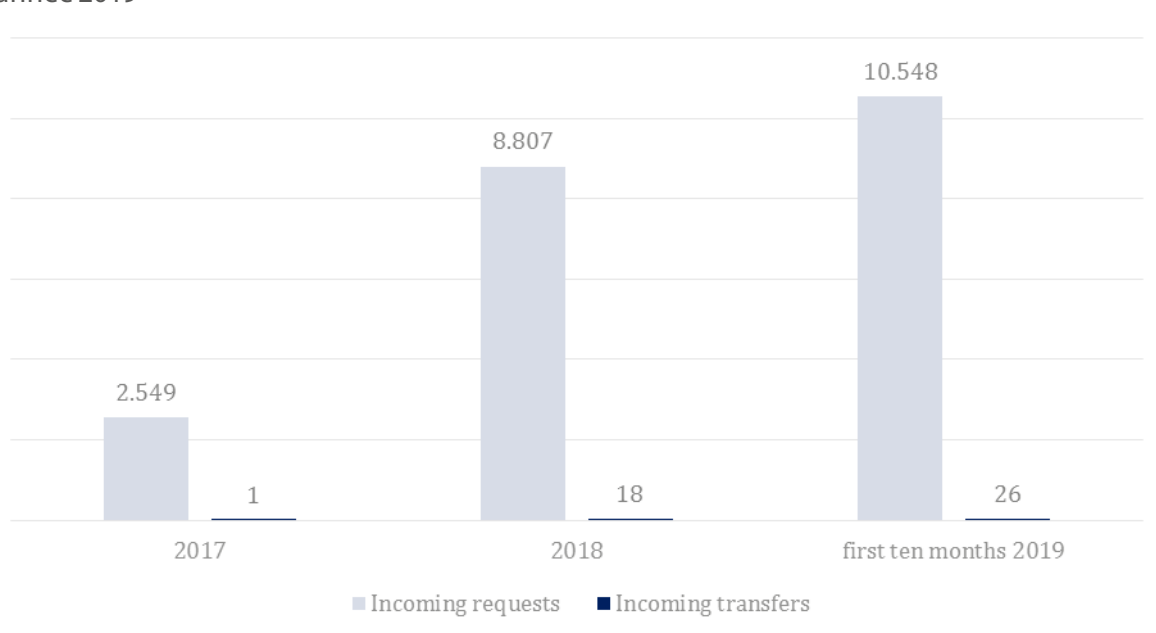
<sup>299</sup> EDAL, [CEDH - M.S.S. contre Belgique et Grèce \[GC\], requête n° 30696/09, arrêt du 21 novembre 2011.](#)

<sup>300</sup> EDAL, [CJUE – C-411-10 et C-493-10, affaires jointes de N.S. contre Royaume-Uni et de M.E. contre Irlande, arrêt du 21 décembre 2011.](#)

<sup>301</sup> Commission européenne, recommandations [C\(2016\) 871](#), [C\(2016\) 3805](#), [C\(2016\) 6311](#) et [C\(2016\) 8525](#), 2016.

<sup>302</sup> EASO, [Annual report on the situation of asylum in the EU 2017](#), 2018, p. 67; EASO, [Annual report on the situation of asylum in the EU 2018](#), 2019, p. 76.

Figure 19: Requêtes reçues et transferts entrants vers la Grèce, 2017 – dix premiers mois de l'année 2019



Source: Eurostat, migr\_dubri; Services d'asile grecs, [Statistical data](#), 2019. NB: les figures 1, 18 et 26 correspondent aux transferts entrants.

Le CERE et le HCR ont réclamé une suspension des transferts vers la Hongrie. Aucun pays n'a effectué de transferts en 2018 et 2019, mais seuls les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni ont mis en place des politiques officielles s'opposant à ces transferts<sup>303</sup>. En ce qui concerne l'Italie, deuxième pays de destination des transferts, les jurisprudences nationales concernant la légalité des transferts «Dublin» se sont révélées incohérentes à l'échelle de l'Union<sup>304</sup>.

<sup>303</sup> CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 19.

<sup>304</sup> Ibid., p. 19-20.

## 2.11. Mouvements secondaires et procédures abandonnées

### Principales conclusions

Les mouvements secondaires s'expliquent par de très nombreuses raisons liées à la personne et à la situation du pays dans lequel elle se trouve. Le statut juridique et familial du demandeur ainsi que les considérations relatives à la santé entrent en ligne de compte, tout comme la situation socio-économique et d'asile du pays dans lequel il se trouve.

Les pratiques de l'État en matière de surveillance et d'application de la loi, les conditions d'accueil, le contenu de la protection et les taux de décisions positives (taux particulièrement bas pour certains groupes) sont autant de raisons qui peuvent décider ou contraindre une personne à quitter un État membre.

Il n'existe aucune preuve que les «facteurs d'attraction», tels que la fourniture d'une assistance sociale, jouent un rôle déterminant dans la décision de se rendre dans un pays déterminé.

Toute tentative d'examiner la question des mouvements secondaires doit être éclairée par une évaluation approfondie des raisons multiples et complexes à l'origine de ces mouvements. Des approches trop simplistes ou punitives auraient probablement des résultats négatifs, tels que l'indigence, sans toutefois mettre un terme au phénomène en soi.

Diverses raisons peuvent jouer un rôle dans la décision d'un demandeur de quitter l'État membre où il est arrivé initialement, notamment des circonstances personnelles et des facteurs liés aux politiques actuellement en vigueur dans les États membres<sup>305</sup>.

Selon une étude réalisée par le Comité consultatif néerlandais sur les questions de migration, un changement du statut juridique ou familial de la personne ou de son état de santé peut provoquer un mouvement secondaire vers un État membre à l'égard duquel les attentes pourraient être plus positives. Des facteurs socio-économiques systémiques peuvent également contribuer de manière générale aux mouvements secondaires<sup>306</sup>. Les politiques spécifiques des États membres en matière d'application de la loi et de surveillance, ainsi que des raisons liées au contenu et au niveau de protection des systèmes d'asile et d'accueil peuvent être des facteurs déterminants<sup>307</sup>. Dans la pratique, ces mouvements sont également déterminés par la connaissance qu'ont les personnes de la situation dans d'autres États membres, ainsi que par la présence de liens sociaux et familiaux ou de filières d'immigration clandestine<sup>308</sup>. L'analyse de l'ensemble des études disponibles sur les «facteurs d'attraction» montre que bon nombre des facteurs dont il est couramment question, tels que l'assistance sociale, revêtent une importance limitée. Il existe généralement peu de preuves de l'existence réelle de «facteurs d'attraction». Le rôle des «facteurs d'impulsion» est en revanche clairement établi<sup>309</sup>.

Les taux de décisions positives peuvent également avoir une incidence sur les mouvements des demandeurs de certaines nationalités, compte tenu des disparités importantes dans l'octroi de la protection internationale qui apparaissent entre les différents États membres. Pour les demandeurs

<sup>305</sup> James, P., et Mayblin, L., [Factors influencing asylum destination choice: A review of the evidence](#), 2016.

<sup>306</sup> Comité consultatif néerlandais sur les questions de migration, [Advisory report, Secondary movements of asylum seekers in the EU](#), 2019, p. 25-27.

<sup>307</sup> Ibid.

<sup>308</sup> Ibid., p. 26.

<sup>309</sup> James, P., et Mayblin, L., [Factors influencing asylum destination choice: A review of the evidence](#), 2016.

iraquiens, les taux de décisions positives varient entre 94,2 % en Italie et 12 % en Bulgarie, tandis que pour les ressortissants afghans, ces taux vont de 98,4 % en Italie à 24 % en Bulgarie<sup>310</sup>.

Les statistiques de « reprise en charge » présentées ci-dessus (tableau 5) tiennent uniquement compte des personnes pour lesquelles des États membres ont introduit une requête aux fins de « reprise en charge » sur la base d'une demande antérieure introduite dans un autre État membre. Il est impossible d'établir avec certitude le nombre de demandeurs d'asile qui ont abandonné leur procédure de demande d'asile dans un pays en se rendant dans un autre<sup>311</sup>. Eurostat fournit uniquement des statistiques générales sur les demandes d'asile retirées, sans établir de distinction entre les retraits explicites et implicites (pas de notification officielle du retrait)<sup>312</sup>.

Au niveau national, certains États membres comme la Bulgarie fournissent régulièrement des données sur les demandes abandonnées<sup>313</sup>. Dans ce contexte, l'ajout probable d'une ventilation entre retraits explicites et implicites dans le règlement modifié relatif aux statistiques sur la migration devrait contribuer à renforcer la clarté des données Eurostat à cet égard<sup>314</sup>.

## 2.12. Alerte rapide

### Principales conclusions

L'article 33 prévoit la mise en place d'un mécanisme pour remédier aux situations dans lesquelles le fonctionnement du système de Dublin est menacé, en raison de problèmes rencontrés au niveau du système d'asile d'un État membre.

Cette disposition n'a jamais été appliquée.

En dehors d'indiquer (pour partie) les circonstances dans lesquelles un transfert n'est pas légal, le système de Dublin ne fait pas grand-chose pour empêcher les situations dans lesquelles les transferts mettent en danger les individus. La seule disposition du règlement portant sur les réponses structurelles à de telles conditions est le « mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise » prévu à l'article 33. Cette disposition permet à la Commission européenne d'adresser des recommandations à un État membre lorsque le fonctionnement du système de Dublin est compromis en raison de la pression exercée sur son régime d'asile ou de défaillances de celui-ci. La Commission peut demander des plans d'action préventifs et de gestion de crise. Le mécanisme d'alerte rapide demeure une disposition dormante, l'article 33 n'ayant jamais été appliqué à ce jour.

---

<sup>310</sup> CERE, [Asylum Statistics 2018: Changing arrivals, same concerns, 2019](#).

<sup>311</sup> Voir également EASO, [Annual report on the situation of asylum in the EU 2018](#), 2019, p. 51-53.

<sup>312</sup> Eurostat, migr\_asywitha.

<sup>313</sup> AIDA, [Country Report: Bulgaria](#), 2019, p. 19.

<sup>314</sup> Parlement européen, [Proposition de règlement \[modifiant le règlement relatif aux statistiques sur la migration\]; première lecture](#), T8-0359/2019, 2019, article 1<sup>er</sup>, premier alinéa, point 1, point a); Conseil de l'Union européenne, Proposition de règlement [modifiant le règlement relatif aux statistiques sur la migration] – mandat révisé pour les négociations avec le Parlement européen, 14403/19, 2019, article 1, paragraphe 4, point a).

## 2.13. Durée des différentes étapes de la procédure

### Principales conclusions

Le règlement de Dublin fixe des délais contraignants pour toutes les étapes de la procédure, en particulier pour l'introduction d'une requête, la réponse à celle-ci et le transfert réel de la personne vers le pays responsable. De nombreux pays ont modifié le calcul du délai pour l'envoi de requêtes aux fins de «prise en charge» à la suite de la décision rendue par la CJUE dans l'affaire *Mengesteab* en 2017, qui autorise à faire débuter le délai à compter du moment où les autorités compétentes reçoivent des informations concernant l'existence d'un document à l'appui d'une demande de protection. Cette conclusion a été interprétée comme signifiant que la procédure peut démarrer immédiatement après les étapes initiales d'enregistrement, avant même que le responsable n'introduise une demande.

La CJUE n'a eu de cesse de mettre en avant le droit des demandeurs d'asile à un recours effectif dans le cadre des procédures de Dublin. Les demandeurs ont le droit de contester des décisions de transfert au titre de l'application incorrecte des critères de responsabilité et de l'expiration des délais relatifs aux requêtes et aux transferts.

Il est fréquent que les États membres soient tenus responsables par défaut pour cause de non-respect des délais de transfert.

### 2.13.1. Règles en matière de délais

Le règlement de Dublin fixe des délais contraignants pour toutes les étapes de la procédure, en particulier pour l'introduction d'une requête, la réponse à celle-ci et le transfert réel de la personne vers le pays responsable. Ces délais visent à faire en sorte que la procédure de Dublin soit brève et à offrir au demandeur un accès rapide à la procédure d'asile. Le délai signifie qu'une date butoir est fixée pour la clôture de l'étape correspondante par l'État membre concerné. La décision de la CJUE dans l'affaire *Mengesteab* concerne la question de savoir quand le délai commence à courir, comme expliqué ci-dessous<sup>315</sup>. Les délais varient selon le type de procédure entamée par un État membre, à savoir une requête aux fins de prise en charge ou une requête aux fins de reprise en charge<sup>316</sup>. Les sections suivantes traitent des délais et de la durée des différentes étapes de la procédure de Dublin.

---

<sup>315</sup> De manière générale, il convient de noter que l'un des principaux problèmes rencontrés dans le cadre de l'affaire *Mengesteab* est que l'introduction d'une demande au titre de la directive sur les procédures d'asile et l'introduction d'une demande au titre du règlement de Dublin sont deux choses distinctes. Il s'agit de deux procédures différentes, chacune ayant ses propres exigences, délais et régimes.

<sup>316</sup> Article 21, paragraphe 1, article 22, paragraphe 1, article 23, paragraphe 2, article 24, paragraphe 2, et article 25, paragraphe 1, du [règlement Dublin III \(UE\) n° 604/2013](#).

Tableau 2: Délais des procédures de Dublin

Stage in the procedure	Time limit in months	
<b>Request</b>		i.e. the time that the MS+ has to make the request.
"Take charge" request based on Eurodac 'hit'	2	
"Take back" request based on Eurodac 'hit'	2	
"Take charge" request not based on Eurodac 'hit'	3	
"Take back" request not based on Eurodac 'hit'	3	
<b>Reply to request</b>		i.e. the time that the MS+ which receives the request has to respond to it.
Reply to "take charge" request	2	
Reply to "take back" request based on Eurodac 'hit'	0.5	
Reply to "take back" request not based on Eurodac 'hit'	1	
<b>Transfer following acceptance</b>		i.e. the time available to the first, requesting MS+ to actually physically transfer the person.
Transfer	6	
Transfer in case of "imprisonment"	12	
Transfer in case of absconding	18	

Plusieurs pays ont modifié le calcul du délai pour l'introduction d'une requête aux fins de «prise en charge» à la suite des évolutions de la jurisprudence en 2017. Dans l'affaire *Mengesteab*, la CJUE a estimé que l'«introduction» d'une demande conformément à l'article 20, paragraphe 2, du règlement de Dublin n'a pas le même sens que l'«introduction» d'une demande au titre de la directive sur les procédures d'asile. Certains pays (l'Allemagne, la France, l'Italie, la Belgique, la Grèce et la Croatie, d'après les informations du CERE), qui établissent la distinction entre l'«enregistrement» et l'«introduction» d'une demande d'asile dans leurs systèmes nationaux, ont adapté leur pratique en fonction de la décision rendue dans l'affaire *Mengesteab* et commencent désormais à calculer le délai à partir du moment où l'intention du demandeur d'asile de solliciter une protection internationale est enregistrée, plutôt qu'au stade ultérieur de la formalisation de la demande<sup>317</sup>.

L'affaire *Mengesteab* a eu une incidence considérable dans le cadre des requêtes aux fins de «prise en charge» introduites par la Grèce au titre des dispositions relatives à la famille du règlement de Dublin. Les pays d'accueil interprètent strictement le délai comme débutant au moment où un demandeur exprime son intention de demander l'asile plutôt qu'à la date de l'enregistrement de la demande par les services d'asile<sup>318</sup>. Par conséquent, des requêtes aux fins de «prise en charge» qui avaient déjà été envoyées par la Grèce ont été rejetées en raison de cette modification brutale de pratique, de sorte que l'unité «Dublin» grecque a dû se démener pour envoyer de nouvelles requêtes dans les temps<sup>319</sup>. De plus, le nouveau point de départ étant concrètement déplacé au moment de l'arrivée, le temps consacré à informer les demandeurs, à rassembler les preuves et les documents nécessaires ainsi qu'à examiner comme il se doit les dossiers sur le fond est plus court.

<sup>317</sup> CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 12.

<sup>318</sup> AIDA, [Country Report: Greece](#), 2019, p. 62.

<sup>319</sup> Ibid., p. 59.

Dans son amendement à la proposition de réforme du règlement de la Commission européenne, le Parlement européen a introduit un nouvel article 24 bis, afin de prévoir des procédures de regroupement familial plus rapides lorsqu'il existe, à première vue, des indicateurs suffisants de liens familiaux<sup>320</sup>.

### 2.13.2. Délais pour les transferts

Le règlement de Dublin prévoit un délai général de six mois pour que le transfert s'effectue à compter de l'acceptation par l'État membre requis de la responsabilité ou à compter du moment où un recours contre la décision de transfert cesse d'avoir un effet suspensif<sup>321</sup>. La CJUE a précisé que le non-respect de ce délai entraîne automatiquement le transfert de la responsabilité au pays d'envoi<sup>322</sup>.

Une ambiguïté subsiste toutefois concernant le calcul des délais pour les transferts lorsque la personne introduit un recours contre la décision de transfert. La question a été débattue dans les juridictions nationales. En France, le Conseil d'État a clarifié que le délai de six mois est suspendu si le demandeur d'asile introduit un recours contre la décision de transfert et qu'il continue de courir dès que la décision du tribunal administratif a été communiquée, quelle que soit l'issue de cette décision. En outre, le délai ne redémarre à zéro qu'une seule fois, ce qui signifie que, si le tribunal administratif annule le transfert et que le préfet introduit un recours, le délai de six mois n'est pas renouvelé<sup>323</sup>. En Autriche, la Haute Cour administrative a statué que le délai de transfert n'est pas suspendu si la décision prise dans le cadre du recours est notifiée à la personne avant l'expiration des six mois; dans ce cas, le pays d'envoi devient responsable de la demande d'asile<sup>324</sup>.

### 2.13.3. Durée moyenne globale

Il est impossible de cartographier la durée des procédures de Dublin sur le continent en raison de l'absence de données à l'échelle de l'Union. Seuls quelques pays fournissent, sur demande, des statistiques sur la durée moyenne de leurs procédures de Dublin et, le cas échéant, ils fournissent des périodes moyennes sans autre ventilation, de sorte qu'il est difficile d'évaluer l'étendue et les circonstances des retards dans différents (types de) dossiers, ainsi que leur incidence sur les personnes.

Pour les pays qui fournissent des informations partielles à l'AIDA, en 2018, la durée moyenne de la procédure, de l'acceptation d'une requête à l'exécution du transfert, était inférieure à un mois en Pologne et en Slovénie, de deux mois en Roumanie et en Bulgarie et de six mois à Malte. En Suisse, la période moyenne était de 265 jours. En Grèce, la durée moyenne générale de la procédure était de onze mois en raison du nombre de dossiers de regroupement familial vers l'Allemagne en attente depuis 2017, qui se sont traduits par des transferts en 2018<sup>325</sup>. Pour le premier semestre de 2019, les autorités ont communiqué les périodes moyennes suivantes: sept jours ouvrables en Estonie, 14 jours calendrier au Portugal, 16 jours calendrier en Slovénie, deux mois en Roumanie et six mois

---

<sup>320</sup> Parlement européen, [Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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\(2016\)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133\(COD\)\)](#), 6 novembre 2017.

<sup>321</sup> Article 29, paragraphe 2, du [règlement Dublin III \(UE\) n° 604/2013](#).

<sup>322</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-201/16 Shiri](#), arrêt du 25 octobre 2017.

<sup>323</sup> (FR) Conseil d'État français, Décision 420708, 24 septembre 2018.

<sup>324</sup> (AT) Haute Cour administrative autrichienne, décision Ra 2018/14/0133, 24 octobre 2018.

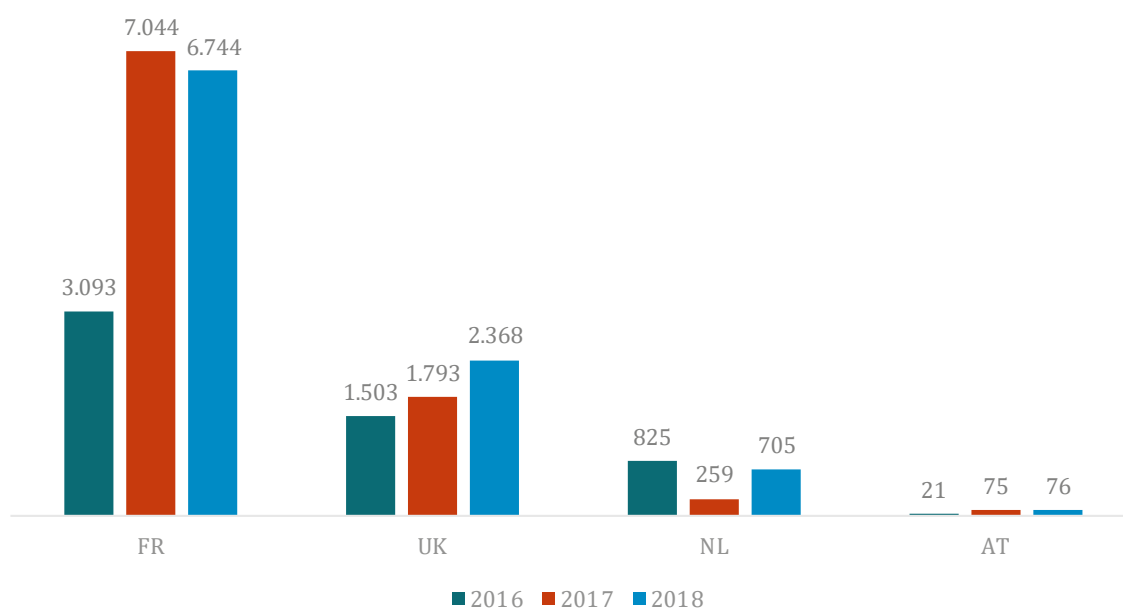
<sup>325</sup> CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 13.



à Malte<sup>326</sup>. En France, la durée moyenne varie d'une préfecture à l'autre, avec une moyenne de 73 jours pour la notification des décisions, certaines communiquant la décision en un jour et d'autres (Haute Garonne, Meurthe-et-Moselle, Val-d'Oise) après quatre à cinq mois<sup>327</sup>.

Tel qu'expliqué ci-dessus, la majorité des requêtes «Dublin» ne débouchent pas sur des transferts. Bien souvent, la responsabilité retourne au pays d'envoi en raison du non-respect des délais pour l'exécution du transfert, malgré la possibilité d'étendre le délai à six mois dans des cas tels que la fuite. La plupart des États membres ne communiquent pas de manière systématique à Eurostat le nombre de dossiers pour lesquels ils n'ont pas respecté les délais de transfert et ont dû endosser la responsabilité par défaut<sup>328</sup>. Par exemple, l'Allemagne, la Suisse et l'Italie ont uniquement communiqué des chiffres nuls ces dernières années. D'après les données disponibles, certains pays se sont vu confier la responsabilité pour non-respect des délais de transfert.

Figure 19: Responsabilité par défaut en raison du non-respect des délais de transfert, 2016-2018  
Source: Eurostat, migr\_dubduni



<sup>326</sup> CERE, [The Dublin system in the first half of 2019](#), 2019, p. 3.

<sup>327</sup> AIDA, [Country Report: France](#), 2019, p. 44.

<sup>328</sup> Eurostat, migr\_dubduni.

## 2.14. Procédures d'appel

### 2.14.1. Droits légaux à un recours effectif

#### Principales conclusions

Aucune statistique au niveau de l'Union n'est disponible concernant le nombre de recours introduit contre des décisions de transfert «Dublin» et la durée des procédures de recours.

D'après la jurisprudence de la CJUE, les demandeurs peuvent introduire un recours contre une décision en invoquant l'application incorrecte des critères de responsabilité, la cessation de la responsabilité et l'expiration des délais.

La question de la justiciabilité du refus d'un État membre d'accepter une requête aux fins de «prise en charge», que ce refus puisse être ou non juridiquement contesté devant une instance judiciaire, constitue un point de divergence entre les tribunaux, car le refus n'est accompagné d'aucune décision que le demandeur pourrait contester. Les tribunaux britanniques et allemands ont accepté la justiciabilité sur la base du droit à une vie familiale

La CJUE a constamment affirmé le droit des demandeurs d'asile à un recours effectif au titre du règlement de Dublin ces dernières années, ce qui signifie que les demandeurs peuvent introduire un recours contre certaines décisions prises par les États membres dans le cadre de l'application du règlement de Dublin. En particulier, la Cour a précisé que les décisions de transfert sont susceptibles de recours. Elle a estimé qu'il s'agit d'une mesure nécessaire pour protéger les demandeurs contre l'application incorrecte du règlement par les États membres.

Plus spécifiquement, elle a statué qu'un demandeur peut introduire un recours contre une décision lorsqu'il apparaît que la décision a été rendue sur la base d'une application incorrecte des critères de responsabilité<sup>329</sup> ou des clauses de cessation de la responsabilité<sup>330</sup>. Un demandeur peut également contester une décision pour cause d'expiration du délai d'introduction d'une requête<sup>331</sup> ou l'exécution d'un transfert. En d'autres termes, si le délai est dépassé, il peut introduire un recours contre la décision de transfert sur cette base<sup>332</sup>.

Cependant, la CJUE a récemment réduit la portée des recours autorisés pour cause d'application incorrecte des critères de responsabilité dans le cadre des affaires de reprise en charge. Dans l'affaire *H. et C.*, elle a estimé que les procédures de «prise en charge» étaient différentes de celles de «reprise en charge», qui sont régies par des dispositions distinctes<sup>333</sup>. La Cour a par conséquent conclu que, lorsqu'une décision a été prise à la suite de l'acceptation d'une requête aux fins de «reprise en charge», le demandeur ne peut pas invoquer que le pays jugé responsable n'a pas correctement examiné les critères de responsabilité du règlement, à moins qu'il ne relève de l'article 20, paragraphe 5, du règlement, c'est-à-dire qu'il ait quitté le premier État membre avant que la procédure de détermination de l'État membre responsable ne soit terminée et dispose de suffisamment d'éléments probants pour établir la responsabilité correcte.

<sup>329</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-63/15 Ghezelbash](#), arrêt du 7 juin 2016; EDAL, [CJUE – Affaire C-490/16 A.S.](#), arrêt du 26 juillet 2017.

<sup>330</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-155/15 Karim](#), arrêt du 7 juin 2016;

<sup>331</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-670/16 Mengesteab](#), arrêt du 26 juillet 2017.

<sup>332</sup> EDAL, [CJUE – Affaire C-201/16 Shiri](#), arrêt du 25 octobre 2017; EDAL, [CJUE – Affaire C-163/17 Jawo](#), arrêt du 19 mars 2019.

<sup>333</sup> CJUE, [Affaires jointes C-582/17 et C-583/17 H. et R.](#), arrêt du 2 avril 2019, points 57-58 et 74-75.

Une autre question portée devant les tribunaux nationaux ces dernières années concerne la justiciabilité du refus d'un pays d'accepter une requête aux fins de «prise en charge», par suite de quoi aucune décision concernant le transfert n'est rendue. La question est de savoir si un recours juridique est possible lorsqu'un État membre décide de ne pas «prendre en charge» un demandeur: le demandeur peut-il solliciter un réexamen devant les tribunaux de cet État membre? Le problème est qu'un refus de prise en charge signifie qu'il n'existe aucune décision de transfert à contester au titre de l'article 27 et que le règlement ne prévoit aucune autre disposition en matière de recours. Les tribunaux de l'Union n'ont toutefois pas adopté de position uniforme à cet égard.<sup>334</sup>

**Royaume-Uni**<sup>335</sup>: Le tribunal supérieur a estimé que, en vertu du principe d'impartialité, le demandeur doit se voir offrir la possibilité d'être informé du «fond» des arguments formulés en sa défaveur en ce qui concerne l'application des critères de Dublin. Par conséquent, lors d'un recours en révision judiciaire d'une décision de rejet d'une requête aux fins de «prise en charge» par le Royaume-Uni, il incombe au tribunal ou à la cour de décider si les critères de Dublin ont été correctement appliqués<sup>336</sup>.

**Allemagne**: Les tribunaux ont également statué sur des rejets de requêtes aux fins de «prise en charge» dans le contexte du regroupement familial<sup>337</sup>.

**Autriche**: Le tribunal administratif fédéral a estimé que la seule option possible à la suite du refus d'une requête aux fins de «prise en charge» sur la base de l'unité de la famille est la présentation d'une demande de réexamen par l'État membre d'envoi. Le tribunal a estimé que le demandeur d'asile ne peut pas agir directement contre la décision négative, dans la mesure où il a interprété la procédure de Dublin comme une procédure intergouvernementale<sup>338</sup>.

### 2.14.2. Nombre de procédures de recours

Aucune statistique au niveau de l'Union n'est disponible concernant le nombre de recours introduits contre des décisions de transfert «Dublin» et la durée des procédures de recours. Au niveau national, toutefois, certains pays collectent des données sur les recours «Dublin» et leur issue. Des exemples de telles statistiques peuvent être trouvés en Allemagne, qui compile les chiffres relatifs aux décisions du tribunal administratif qui octroient ou rejettent l'effet suspensif dans le cadre de recours contre des transferts «Dublin». Ces chiffres ne concernent toutefois pas le fond des recours<sup>339</sup>.

---

<sup>334</sup> CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 12.

<sup>335</sup> Même si le Royaume-Uni a quitté l'Union le 31 janvier 2020, il est mentionné dans l'étude chaque fois que son cas s'avère pertinent.

<sup>336</sup> (UK) Tribunal supérieur britannique, MS contre Secretary of State for the Home Department [2019] UKUT 9 (IAC), 19 juillet 2018.

<sup>337</sup> (DE) Tribunal administratif allemand de Münster, Décision 2 L 989/18.A, 20 décembre 2018.

<sup>338</sup> (AT) Tribunal administratif fédéral autrichien, Décision W175/2206076, 1<sup>er</sup> octobre 2018.

<sup>339</sup> AIDA, [Country Report: Germany](#), 2019, p. 37-38.

## 2.15. Placement en rétention pendant la procédure de Dublin

### Principales conclusions

Le placement en rétention n'est autorisé que s'il existe un «risque non négligeable de fuite». Les avis divergent considérablement sur ce qui constitue un risque de fuite et, dans certains États membres, les critères qui déterminent la fuite sont trop vagues et vraisemblablement non pertinents aux fins de l'appréciation des risques.

La plupart des pays ont établi des critères qui peuvent indiquer un «risque non négligeable de fuite» après l'arrêt *Al Chodor*, mais beaucoup d'entre eux ne se sont pas encore mis en conformité avec ce dernier.

Eurostat ne collecte pas de statistiques sur le placement en rétention et sur les alternatives à ce dernier. Le Conseil a rejeté la demande du Parlement européen visant à inclure celles-ci dans le règlement relatif aux statistiques sur la migration modifié.

### 2.15.1. Règles en matière de placement en rétention

Le placement en rétention au titre de la procédure de Dublin ne peut être ordonné qu'en dernier ressort pour garantir les procédures de transfert lorsqu'il existe un «risque non négligeable de fuite» du demandeur<sup>340</sup>. L'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Jawo* rappelle que le terme «fuite» n'est pas défini dans le droit de l'Union<sup>341</sup>, bien qu'il indique que, dans le contexte de Dublin, cela suppose de se soustraire délibérément aux autorités nationales afin de faire échec au transfert<sup>342</sup>. On peut considérer qu'il y a fuite lorsque le demandeur a quitté le logement sans en informer les autorités<sup>343</sup>.

Cependant, dans un arrêt de 2017, l'arrêt *Al Chodor*, la Cour a estimé que le placement en rétention dans le contexte de Dublin est illégal si les critères objectifs aux fins de déterminer un «risque non négligeable» au sens de l'article 2, point n), du règlement Dublin n'ont pas été définis dans une disposition juridique nationale de portée générale<sup>344</sup>.

L'arrêt *Al Chodor* a généré un effet d'entraînement bien au-delà de la Tchéquie, le pays à l'origine du renvoi préjudiciel. La CJUE a précisé que le règlement impose à tous les pays qui appliquent le système de Dublin de définir les critères aux fins de la détermination d'un «risque non négligeable de fuite» dans leur droit national. Les juridictions nationales ont convenu qu'en l'absence de tels critères définis dans la loi, le placement en rétention était illégal<sup>345</sup>.

<sup>340</sup> Article 28, paragraphe 2, du [règlement Dublin III \(\(UE\) n° 604/2013\)](#).

<sup>341</sup> EDAL, [CJUE – affaire C-163/17 Jawo](#), arrêt du 19 mars 2019, point 54.

<sup>342</sup> Ibid, point 56.

<sup>343</sup> Ibid, point 57.

<sup>344</sup> EDAL, [CJUE – affaire C-528/15 Al Chodor](#), arrêt du 15 mars 2017.

<sup>345</sup> Par exemple, (FR) Cour de cassation française, décision n° 1130, 27 septembre 2017; décision n° 17-14866, 7 février 2018; (SL) Tribunal administratif slovène, décision I U 618/2017-14, 6 avril 2017; décision I U 2578/2018-13, 31 décembre 2018; (UK) Cour suprême britannique, R (Hemmati) c. Secretary of State for the Home Department [2019] UKSC 56.

À la suite de l'arrêt, cette définition a été codifiée au Royaume-Uni en mars 2017<sup>346</sup>, en Belgique en novembre 2017<sup>347</sup>, en France en mars 2018<sup>348</sup>, et à Chypre en juillet 2018<sup>349</sup>. D'autres pays, tels que la Slovénie et la Grèce, ont continué d'apprécier le risque de fuite par rapport aux critères définis dans les dispositions en matière de placement en rétention préalable à l'éloignement. L'Irlande, la Bulgarie, l'Italie, le Portugal et Malte n'ont défini aucun critère et ne respectent donc pas l'arrêt *Al Chodor*<sup>350</sup>.

La codification des critères de détermination d'un «risque non négligeable de fuite» a donné lieu à l'insertion dans la législation d'indicateurs trop généraux et souvent non pertinents pour justifier le placement en rétention dans le cadre des procédures de Dublin. La longueur des listes varie d'un pays à l'autre et peut aller de 3 (Hongrie, Pologne) à 12 (Pays-Bas, France), voire 13 critères (Chypre). Le contenu de ces critères varie aussi considérablement d'un pays à l'autre<sup>351</sup>.

Tableau 3: critères de détermination d'un «risque non négligeable de fuite» au titre de l'article 2, point n)

Objective criterion	Countries where codified
<b>Personal statements</b>	
False or misleading information	BE, CY, DE, HR, HU, UK
Unfounded statements during Dublin interview	CY
Concealment of identity, travel route, fingerprinting, family composition	BE, FR, HR
Concealment of prior application in another country	BE, FR, CH
Failure to cooperate with the authorities e.g. in information requests or in establishing identity	BE, CY, DE, FR, HR, HU, NL
<b>Documents</b>	
Deliberate destruction of identity or travel documents	CY, DE
Falsification of documents	FR
Lack of identity documents	PL
Failure to obtain a travel document for removal	AT

Source: CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 15-16.

Plusieurs critères introduits par les pays semblent ne pas être pertinents aux fins de l'appréciation du risque de fuite et/ou poser d'autres problèmes. Par exemple, la Hongrie estime que les violations du règlement intérieur du centre d'accueil constituent un motif de déterminer un tel risque, tandis que l'Allemagne estime que le paiement de sommes d'argent considérables à des passeurs représente un tel motif.

<sup>346</sup> (UK) Règlements britanniques de 2017 sur le transfert aux fins de la détermination d'une demande de protection internationale (placement en rétention) (critères de détermination d'un risque non négligeable de fuite).

<sup>347</sup> (BE) Loi belge des étrangers, telle que modifiée par la loi du 21 novembre 2017, article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2.

<sup>348</sup> (FR) Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), article L.551-1(2), inséré par la loi n° 2018-187 du 20 mars 2018.

<sup>349</sup> (CY) Article 9ΣΤ-bis de la loi chypriote sur les réfugiés, inséré par la loi n° 80(I)/2018 du 12 juillet 2018.

<sup>350</sup> CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 14.

<sup>351</sup> Ibid.

Chose plus inquiétante, l'absence de conditions d'accueil ou de lieu de résidence figure parmi les critères en France, en dépit du fait que le système d'accueil soit à ce jour très loin de répondre aux besoins en matière d'accueil, 44 % seulement des demandeurs d'asile enregistrés en 2018 ayant reçu un logement. Selon la définition française du risque de fuite, l'incapacité même du pays à offrir des conditions d'accueil adéquates est considérée comme un motif de placement en rétention des demandeurs d'asile. En pratique, cependant, lorsqu'un demandeur d'asile sans logement stable est informé d'un transfert et comparait devant la préfecture, il est placé en résidence surveillée et est donc répertorié sous le statut de personne placée en résidence surveillée, comme alternative au placement en rétention<sup>352</sup>.

Des pratiques de placement en rétention des enfants, que ce soit dans le cadre des procédures de Dublin, de retour ou dans les zones de transit/aux frontières, ont été signalées dans plusieurs États membres (par exemple en Grèce, en Belgique, en France, en Hongrie, en Bulgarie et en Espagne)<sup>353</sup>, malgré l'existence dans la plupart des pays de dispositions générales préconisant le recours au placement en rétention des enfants uniquement en dernier ressort<sup>354</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a précisé qu'une mesure de placement en rétention qui était imposée sans considération pour l'intérêt supérieur de l'enfant, sans appréciation de la proportionnalité et sans recours à des alternatives au placement en rétention, était illégale<sup>355</sup>. Le recours à la garde protectrice pour les mineurs non accompagnés en Grèce a aussi été considéré comme une mesure illégale de placement en rétention<sup>356</sup>.

### 2.15.2. Placement en rétention: les chiffres

Eurostat ne collecte pas de statistiques sur le placement en rétention des demandeurs d'asile et les alternatives au placement en rétention, car elles ne relèvent pas du champ d'application du règlement relatif aux statistiques sur la migration. Le Parlement européen a préconisé leur intégration dans le règlement modifié en 2019, mais le Conseil s'est opposé à la collecte obligatoire des statistiques sur le placement en rétention. La faisabilité de la collecte de ces données sera appréciée dans le cadre d'une des études pilotes lancées par la Commission au titre du règlement<sup>357</sup>.

Cela signifie que les données désagrégées sur les personnes placées en rétention dans le contexte de la procédure de Dublin sont généralement indisponibles. À titre exceptionnel, des organisations de la société civile ont fourni chiffres partiels pour 2018 pour certains pays: en France, un total de 3 456 personnes ont reçu un ordre de placement en rétention à la suite d'une décision de transfert en 2018. Cependant, un nombre bien plus élevé de personnes ont été placées en rétention dans l'ensemble du pays dans l'attente de la détermination de l'État membre responsable de leur demande<sup>358</sup>. En Suisse, les chiffres de la société civile indiquent que 1 213 cas de placement en rétention étaient dans l'attente d'un transfert vers le pays responsable au titre du règlement

---

<sup>352</sup> Ibid.

<sup>353</sup> AIDA, Country Reports, 2018 Update: [Greece](#), p. 159-161; [Belgium](#), p. 97-98; [France](#), p. 99; [Hungary](#), p. 88-91; [Bulgaria](#), p. 60-62; [Spain](#), p. 70.

<sup>354</sup> EASO, [Annual report on the situation of asylum in the EU 2018](#), 2019, p. 155-157.

<sup>355</sup> EDAL, [CEDH - Rahimi c. Grèce, requête n° 8687/08](#), arrêt du 5 juillet 2011.

<sup>356</sup> EDAL, [CEDH - H.A. et autres c. Grèce, requête n° 19951/16](#), arrêt du 28 février 2019; EDAL, [CEDH - Sh.D. et autres c. Grèce, Autriche, Croatie, Hongrie, Macédoine du Nord, Serbie et Slovénie, requête n° 14165/16](#), 13 juin 2019.

<sup>357</sup> Parlement européen, 2019, [Proposition de règlement \[modifiant le règlement relatif aux statistiques sur la migration\]: première lecture](#), T8-0359/2019, article 1, paragraphe 1, alinéa 1, point a), sous-points d octies) à d undecies); Conseil de l'Union européenne, 2019, Proposition de règlement [modifiant le règlement relatif aux statistiques sur la migration] – mandat révisé aux fins des négociations avec le Parlement européen, 14403/19, article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4 ter).

<sup>358</sup> Assfam et al., [Centres et locaux de rétention administrative](#), 2019, p. 16.

en 2018<sup>359</sup>. À titre de comparaison, seules 65 personnes ont été autorisées à se rendre volontairement dans le pays responsable depuis les «centres test» de Zurich et Boudry cette année-là<sup>360</sup>. C'est le signe que les autorités recourent fortement aux mesures coercitives plutôt qu'aux transferts volontaires, contrairement au considérant 24 du règlement de Dublin.

En l'absence de statistiques sur le sujet, la durée du placement en rétention au titre de Dublin est inconnue. Il n'y a pas d'incidence connue du placement en rétention sur la durée de la procédure de Dublin proprement dite.

### 2.15.3. Transferts coercitifs

Le recours à des mesures coercitives pour mettre effectivement en œuvre les transferts dans le cadre de Dublin a été signalé dans plusieurs États membres. Dans son étude sur l'évaluation du règlement en 2016, ICF avait déjà illustré le rôle des autorités répressives et le recours à la force pour exécuter les transferts en Allemagne, en Suède, au Luxembourg et au Royaume-Uni<sup>361</sup>. Cependant, de récentes conclusions indiquent des pratiques inquiétantes à cet égard, qui voient les demandeurs d'asile être menottés, sédatés et faire l'objet de violences policières dans le contexte des transferts de Dublin.

**Royaume-Uni**<sup>362</sup>: en 2019, certains transferts de Dublin du Royaume-Uni vers l'Allemagne ont été précédés d'un placement en rétention et d'un éloignement forcé de haute sécurité, lors desquels les personnes ont été menottées. C'est la raison pour laquelle la Croix-Rouge allemande a recours à un séjour de courte durée à Erding, une salle d'attente où elle s'attelle, avec l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (BAMF), à apaiser avec les personnes renvoyées dans leur pays la tension créée par le recours au placement en rétention au Royaume-Uni<sup>363</sup>.

**Allemagne**: un recours excessif à la force, à la contrainte physique, à la séparation des familles, à des traitements humiliants et à la médication sédatrice par les autorités policières allemandes dans le contexte des transferts de Dublin a été dénoncé à Berlin et en Basse-Saxe en 2018<sup>364</sup>. En 2018, il a été signalé que les autorités avaient eu recours à des «aides à la violence physique», telles que des menottes, dans 1 231 cas, contre 255 seulement en 2015<sup>365</sup>. Des observations plus récentes en Bavière corroborent les pratiques coercitives dans le cadre de l'exécution des transferts de Dublin, notamment des descentes de police avec des chiens dans les centres d'arrivée, de décision et de retour (AnkER) et le menottage de demandeurs d'asile, y compris de femmes enceintes<sup>366</sup>.

## 2.16. Conclusions et recommandations

La section «Conclusions et recommandations» s'appuie sur les principales conclusions de l'étude, présentées ci-dessus. Les conclusions sont le fruit d'une évaluation du règlement de Dublin sur la base des critères définis dans la boîte à outils de la Commission européenne pour une meilleure

---

<sup>359</sup> AIDA, 2019, [Country Report Switzerland](#), 2019, p. 93.

<sup>360</sup> Ibid, p. 33.

<sup>361</sup> ICF, [Evaluation of the implementation of the Dublin III Regulation](#), 2016, p. 58.

<sup>362</sup> Même si le Royaume-Uni a quitté l'Union le 31 janvier 2020, il est mentionné dans l'étude chaque fois que son cas s'avère pertinent.

<sup>363</sup> CERE, [The AnkER centres Implications for asylum procedures, reception and return](#), 2019, p. 9.

<sup>364</sup> (DE) Gouvernement fédéral allemand, [Réponse à une question parlementaire, 19/7401, 29 janvier 2019](#).

<sup>365</sup> The Guardian, [Number of asylum seekers sent back to Italy triples in five years, 2019](#).

<sup>366</sup> CERE, [The AnkER centres Implications for asylum procedures, reception and return](#), 2019, p. 12.

réglementation<sup>367</sup>, en particulier l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la cohérence de l'intervention ainsi que la valeur ajoutée par l'Union. Avant l'évaluation, une première section explique que toute appréciation est partielle en raison des déficits d'information recensés, et une deuxième section répertorie les bonnes pratiques dont les États membres font preuve dans leur application respective du règlement. Comme le règlement de Dublin concerne principalement des personnes, étant donné que tous les aspects de sa mise en œuvre influent directement sur les demandeurs de protection internationale en Europe, les bonnes pratiques qui démontrent le respect des droits des demandeurs sont répertoriées et le filtre des droits de l'homme est appliqué tout au long de l'évaluation.

Tant les conclusions que les recommandations demeurent dans le champ de l'étude qui constitue une évaluation de la mise en œuvre de Dublin III sur la base de preuves empiriques pour répondre aux questions de recherche énumérées (voir section Méthodes dans l'introduction). Les conclusions et les recommandations ne comportent donc pas de commentaire sur les principes sous-jacents de Dublin III ou sur les nombreuses propositions informelles et formelles présentées en guise d'alternatives à l'actuel règlement de Dublin. Néanmoins, l'appréciation tente de démêler les difficultés inhérentes à la conception du règlement de celles qui découlent d'une mise en œuvre inefficace ou sélective. La relation potentielle entre les problèmes de conception et la mise en œuvre sélective, dans la mesure où cette dernière pourrait faciliter les premiers, constitue une part non négligeable de l'analyse.

Le contexte politique est lui aussi pertinent. Pour la plupart des États membres, pendant la majeure partie de la période couverte par l'étude, la priorité politique a été de réduire autant que possible leur responsabilité, autrement dit de réduire au minimum le nombre de personnes dont ils sont responsables. Cette priorité oriente leurs décisions quant à la manière de mettre le règlement Dublin en œuvre, y compris l'accent mis sur les requêtes aux fins de reprise en charge sur la base du principe du premier pays d'arrivée par défaut, les obstacles placés sur les critères relatifs à l'unité de la famille, tels que les normes strictes en matière de preuve, et le recours limité aux clauses discrétionnaires. Les tentatives de se soustraire à la responsabilité peuvent aussi avoir une incidence sur le respect d'autres éléments de l'acquis en matière d'asile, par exemple en créant des incitations perverses à maintenir des conditions d'accueil insuffisantes ou à refuser de traiter les problèmes au niveau de la prise de décision (pour encourager les mouvements secondaires ou pour faire en sorte que les tribunaux empêchent les transferts). Ces tactiques se cachent derrière l'image qui est donnée de la mise en œuvre et ont une incidence considérable sur les droits de l'homme des personnes directement concernées par le règlement de Dublin.

L'évaluation indique que les failles à l'origine de l'inefficacité, des inefficiences et du manque de pertinence sont présentes au niveau tant de la conception que de la mise en œuvre et des choix en matière de priorités de mise en œuvre. Par conséquent, même si le règlement était mis en œuvre de manière plus efficace, les problèmes ne seraient pas complètement éradiqués.

---

<sup>367</sup> Commission européenne, [Améliorer la réglementation: pourquoi et comment](#).



## 2.16.1. Lacunes en matière d'information

### Principales conclusions

Il n'est pas possible de fournir une évaluation complète ou sans réserve de la mise en œuvre de Dublin III en raison du manque d'informations disponibles.

Les principales lacunes en matière d'information concernent: les motifs des requêtes; la durée des procédures; les ressources; les demandes retirées; les transferts ayant échoué; les procédures de recours; et le placement en rétention.

Les lacunes dans les informations disponibles sur la mise en œuvre de Dublin III sont le résultat d'incohérences dans les déclarations et de l'absence de données sur certains aspects du règlement. Par conséquent, il est impossible de fournir des conclusions complètes. Toutes les appréciations et les conclusions sont donc partielles et assorties de réserves.

Certains pays fournissent des informations statistiques et font par ailleurs rapport sur leur mise en œuvre de Dublin III, mais pas dans la même mesure ou à la même fréquence. Tel que mentionné dans l'introduction, la Grèce, l'Allemagne, le Luxembourg, la Pologne, la Croatie, le Royaume-Uni et la Suisse fournissent des informations et font régulièrement rapport<sup>368</sup>, le meilleur niveau de détail et de fréquence des rapports étant affiché par la Grèce et la Suisse (qui fournissent des statistiques mensuelles)<sup>369</sup>.

Les lacunes particulières en matière d'information recensées dans le cadre de l'étude sont les suivantes:

- **Motifs des requêtes:** il existe de sérieuses lacunes en matière d'information statistique sur **les motifs sur la base desquels les requêtes «Dublin» sont introduites**, seuls neuf États fournissant systématiquement des données désagrégées montrant les différents motifs des requêtes. Les neuf États qui fournissent des données désagrégées par motif sont la Suisse, le Royaume-Uni, la Suède, la Grèce, le Danemark, la Slovénie, la Croatie, la Roumanie, la Bulgarie, l'Estonie et l'Espagne; tous les autres États membres ne fournissent pas ces informations<sup>370</sup>.
- **Durée des procédures:** on ne dispose pas de statistiques sur **la durée des procédures de Dublin** au niveau de l'Union. Pour plusieurs États, ces informations sont obtenues auprès des autorités nationales, tel qu'indiqué dans les rapports de l'AIDA; pour tous les autres États, ces informations ne sont pas disponibles<sup>371</sup>.
- **Ressources affectées à Dublin:** une analyse des structures organisationnelles montre que la plupart des États membres ne disposent pas de **ressources financières et humaines** expressément affectées aux unités «Dublin» (voir Structure organisationnelle).
- **Demandes retirées:** le nombre de demandes retirées n'est généralement pas désagrégé en retraits explicites et implicites, ce qui signifie qu'il n'est pas possible de se

<sup>368</sup> CERE, [Comments on the Commission proposal amending the Migration Statistics Regulation](#), 2018, p. 11.

<sup>369</sup> Service d'asile grec, [Statistical data – Dublin III Regulation procedures](#); Secrétariat d'État suisse aux migrations, [Statistique en matière d'asile – Dublin: requêtes, règlements et transferts](#).

<sup>370</sup> CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2018, p. 8.

<sup>371</sup> CERE, [The Dublin system in the first half of 2019: Key figures from selected European countries](#), 2019, p. 3.

faire une idée claire du **phénomène d'abandon des demandes et des mouvements secondaires** (voir Mouvements secondaires et procédures abandonnées).

- **Transferts ayant échoué:** il n'y a pas de déclaration systématique des **transferts** qui échouent en raison de l'expiration du délai (voir Transferts)
- **Procédures de recours:** il n'existe pas de statistiques à l'échelle de l'Union concernant le nombre de recours introduits contre des décisions de transfert dans le contexte de Dublin ou concernant la durée des procédures de recours (voir Procédures d'appel).
- **Placement en rétention:** Eurostat ne collecte pas de statistiques sur le **placement en rétention** (le recours à celui-ci et sa durée dans le cadre de la mise en œuvre de Dublin, mais aussi de façon plus générale) des demandeurs d'asile ou sur les alternatives au placement en rétention, car elles ne relèvent pas du champ d'application du règlement relatif aux statistiques sur la migration. Seuls des chiffres partiels collectés par des organisations de la société civile pour certains pays sont disponibles pour 2018 (voir Placement en rétention pendant la procédure de Dublin).

## 2.17. Bonnes pratiques dans la mise en œuvre de Dublin<sup>372</sup>

### Principales conclusions

Une série d'États membres font preuve d'une ou plusieurs bonnes pratiques dans leur mise en œuvre de Dublin. Celles-ci découlent souvent de décisions politiques sur la manière d'appliquer le règlement.

Si les bonnes pratiques sont ici jugées sur la base du respect des droits fondamentaux des demandeurs, les controverses et les priorités politiques qui entourent Dublin – et l'attribution de la responsabilité en général – signifient qu'il existe de nombreuses manières de juger ce qui constitue une bonne pratique.

Étant donné que Dublin III est un acte législatif qui concerne principalement des personnes, les bonnes pratiques qui placent les droits de l'homme des demandeurs au centre du système de Dublin sont ici répertoriées. Les bonnes pratiques sont regroupées en catégories qui correspondent aux principaux droits des demandeurs.

### 2.17.1. Information

- Une information systématique est observée en Irlande, à Chypre, en Pologne, aux Pays-Bas, en France, en Roumanie, en Suède, en Slovénie et en Suisse (voir ci-dessus section Le droit des demandeurs à l'information).
- La Grèce et la Suisse remplissent l'obligation de fournir des données et des statistiques sur Dublin en présentant des rapports mensuels<sup>373</sup>.

### 2.17.2. Intérêt supérieur de l'enfant

- Un logement adapté aux enfants, qui répond à leurs besoins particuliers en matière de protection, de soins et d'instruction, est fourni au Portugal, en Pologne, en Suède et aux Pays-Bas (voir section Enfants non accompagnés).

<sup>372</sup> Les exemples de bonnes pratiques donnés dans la présente section ne sont pas exhaustifs.

<sup>373</sup> Service d'asile grec, [Statistical data – Dublin III Regulation procedures](#); Secrétariat d'État suisse aux migrations, [Statistique en matière d'asile – Dublin: requêtes, règlements et transferts](#).

- Des unités spécialisées ou des dispositions spéciales en matière de personnel pour les enfants existent en Belgique, en France, en Hongrie, en Allemagne, en Pologne et en Suisse<sup>374</sup>.
- Le bon usage des critères familiaux et une décision stratégique de ne pas systématiquement exiger des demandeurs qu'ils présentent des documents originaux et se soumettent à des tests ADN sont des pratiques démontrées par la Roumanie<sup>375</sup>.

### 2.17.3. Considérations familiales

- La Suède interprète le règlement Dublin au sens strict, ce qui garantit le respect de la hiérarchie décrite dans le règlement<sup>376</sup>.
- La Grèce applique systématiquement les critères familiaux dans les requêtes «Dublin» et a fréquemment recours aux clauses discrétionnaires.
- Une approche axée sur les droits qui garantit que l'unité de la famille et les considérations humanitaires constituent des facteurs décisifs même dans les cas où les critères de Dublin ne s'appliquent pas ou où les délais sont expirés est aussi observée en Grèce<sup>377</sup>.

### 2.17.4. Protection contre les traitements inhumains et dégradants

- La suspension des transferts vers la Grèce depuis l'arrêt dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce* est la politique appliquée au Royaume-Uni, en Espagne, en Hongrie et au Portugal<sup>378</sup>.
- La plupart des États n'effectuent pas de transferts vers la Hongrie. Certains États sont allés plus loin et ont officiellement annoncé la suspension des transferts vers la Hongrie, en particulier les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni<sup>379</sup>, ce qui signifie que la suspension est une question de stratégie et ne dépend pas des pratiques des unités «Dublin» ou des litiges contre des décisions de transfert.

### 2.17.5. Protection judiciaire effective

- Des dispositions en matière d'aide juridique gratuite dans le cadre des recours de Dublin sont en place dans plusieurs États membres. Cependant, une assistance juridique gratuite dans le cadre des procédures de Dublin n'est disponible en pratique qu'en Pologne, en Roumanie, en Slovénie et en Autriche<sup>380</sup>.
- L'effet suspensif des recours est automatique en Croatie, au Portugal, en France et en Irlande (autrement dit, le transfert de la personne est automatiquement suspendu dans l'attente de l'issue de la procédure de recours; elle ne doit pas recourir à de coûteuses procédures judiciaires supplémentaires pour faire valoir son droit à demeurer sur le territoire dans l'attente de l'issue du recours)<sup>381</sup>.

---

<sup>374</sup> Ibid.

<sup>375</sup> AIDA, [Country Report: Romania](#), 2019, p. 38.

<sup>376</sup> AIDA, [Country Report Sweden](#), 2019, p. 30.

<sup>377</sup> CERE, [The Implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 9.

<sup>378</sup> CERE, [The Implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019, p. 19.

<sup>379</sup> Ibid.

<sup>380</sup> AIDA, Country Reports, 2018 Update: [Poland](#), p. 25, [Slovenia](#), p. 30, [Austria](#), p. 42 and [Romania](#), p. 44.

<sup>381</sup> AIDA, Country Reports, 2018 Update: [Croatia](#), p. 42, [Portugal](#), p. 36, [France](#), p. 47, [Ireland](#), p. 33.

### 2.17.6. Placement en rétention

- En Suède, le placement en rétention des demandeurs est évité lorsque la responsabilité d'un autre État membre a été établie dans le dossier<sup>382</sup>.

## 2.18. Appréciation par rapport aux critères de la boîte à outils pour une meilleure réglementation

Les critères suivants sont définis dans la boîte à outils pour une meilleure réglementation de la Commission et constitueront donc la base de l'appréciation réalisée ici: efficacité, efficience, cohérence, pertinence et valeur ajoutée par l'Union.

### Efficacité

#### Principales conclusions

La mise en œuvre de Dublin III n'est pas efficace, en ce sens que les objectifs premiers du règlement ne sont pas remplis.

L'efficacité désigne la mesure dans laquelle une action atteint ou progresse vers ses objectifs, par conséquent, ici, la mesure dans laquelle les objectifs du règlement de Dublin ont été atteints. Tel qu'expliqué dans l'Introduction, les objectifs déclarés du règlement de Dublin sont doubles:

- garantir l'accès rapide aux procédures d'asile pour les personnes qui demandent une protection
- empêcher les demandes multiples par une même personne dans différents pays.

L'évaluation de la mise en œuvre du système de Dublin ces dernières années démontre que ces objectifs ne sont pas atteints, et que les effets pervers se poursuivent, ce qui exacerbe encore l'inefficacité et a d'autres effets préoccupants.

Premièrement, le recours à une procédure de Dublin va, dans de nombreux cas, lui-même à l'encontre de l'objectif d'accès rapide aux procédures d'asile. Les États membres, en particulier l'Allemagne et la France, ont une politique d'application systématique de procédures de Dublin aux demandeurs d'asile pour entrée irrégulière ou introduction d'une autre demande ailleurs. Pour des raisons juridiques ou pratiques, l'écrasante majorité de ces procédures n'aboutit jamais à un transfert vers le pays jugé responsable. Par conséquent, les demandeurs d'asile peuvent uniquement voir leur demande entendue sur place après que le pays d'envoi est devenu responsable par défaut en raison du non-respect des délais d'exécution d'un transfert.

Tel qu'indiqué dans la section [Délais pour les transferts](#), pour les principaux utilisateurs du système, le nombre de cas de responsabilité par défaut est plus deux fois plus élevé que celui des transferts exécutés. Le retard dans l'accès à la procédure d'asile est aggravé par les coûts humains substantiels qui découlent du recours à des mesures coercitives dans l'attente que la procédure de Dublin suive son cours; l'incidence psychologique de cette situation incertaine est déjà significative. Les coûts administratifs pour les autorités sont eux aussi considérables.

Deuxièmement, le règlement n'a pas mis fin à la pratique de l'introduction de demandes multiples par une même personne dans différents États membres. La majorité des procédures de Dublin de

<sup>382</sup> AIDA, [Country Report Sweden 2019](#), p. 32.

ces dernières années concernaient des cas de « reprise en charge » de personnes qui avaient déjà demandé l'asile dans un autre pays de l'Union (voir Critères de détermination de l'État membre responsable). Les mouvements de demandeurs d'asile au sein de l'Union se sont poursuivis, malgré l'application du règlement et le volume élevé de demandes de transfert introduites par les pays, dont l'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse et l'Autriche.

Le phénomène actuel de demandes d'asile multiples est dû à une série de facteurs, tel que décrit à la section 2.11. [Mouvements secondaires et procédures abandonnées](#). Rien ne laisse penser que les mouvements de demandeurs d'asile au sein de l'Union sont liés à la conception et à la mise en œuvre du règlement de Dublin. Le recours à la coercition et l'accès retardé à la procédure d'asile prévus par Dublin n'ont pas d'effet substantiel sur les demandes multiples et pourraient en fait générer des mouvements secondaires.

À la lumière de ce qui précède, la pratique de ces dernières années confirme que le règlement de Dublin n'atteint pas efficacement ses objectifs déclarés.

## Efficiences

### Principales conclusions

Le règlement de Dublin semble inefficace, en ce sens que les coûts de sa mise en œuvre sont considérables et probablement disproportionnés étant donné que ses objectifs ne sont pas atteints. Néanmoins, il est difficile de procéder à une appréciation définitive en l'absence d'informations complètes sur les coûts de Dublin.

L'efficacité du règlement doit être appréciée sur la base des coûts engagés lors de sa mise en œuvre, qui couvrent les coûts pour l'ensemble des parties prenantes, qu'ils soient financiers ou autres. L'appréciation de l'efficacité n'est pas simple en raison des difficultés inhérentes et pratiques liées à l'établissement des coûts réels de fonctionnement du système de Dublin.

Dans son évaluation, ICF fournit parmi les meilleurs chiffres disponibles concernant les coûts financiers. Il est estimé que les coûts directs et indirects du fonctionnement du règlement Dublin III en 2014 s'élevaient à 1 milliard d'EUR, dont l'essentiel (864 millions d'EUR) représentaient des frais d'accueil. Il est toutefois expliqué dans l'évaluation que cette estimation est fondée sur une série de suppositions quant au coût des transferts, aux frais de personnel des unités « Dublin », à la durée du placement en rétention, etc.<sup>383</sup>, ce qui peut avoir une incidence sur la fiabilité des chiffres.

Dans un récent rapport de la Cour des comptes européenne, il a été évalué la manière dont un soutien financé par l'Union en faveur des autorités italiennes et grecques influençait la vitesse des procédures d'asile et de retour. Il y était noté que les deux pays augmentaient leurs capacités grâce au soutien de l'Union mais que cette augmentation ne se traduisait pas par un traitement rapide des demandes d'asile et ne parvenait pas à empêcher les dossiers en souffrance<sup>384</sup>. De même, les programmes de relocalisation d'urgence n'ont pas atteint leurs objectifs déclarés et n'ont pas permis de réduire la pression exercée sur les régimes grec et italien, remettant une fois encore la rentabilité en question<sup>385</sup>.

---

<sup>383</sup> ICF, [Evaluation of the Dublin III Regulation](#), 2015, p. 12-13.

<sup>384</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial: [Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats](#), 2019, p. 65.

<sup>385</sup> Ibid, p. 66.

Malgré ces chiffres partiels, on ne dispose pas d'un tableau complet des coûts financiers exacts du fonctionnement des transferts de Dublin, y compris la relocalisation au titre des clauses discrétionnaires du règlement. Même avec les estimations des coûts des différentes actions menées, les statistiques sur le nombre de personnes et la durée des différentes procédures au titre de Dublin ne sont pas disponibles. L'évaluation générale souffre du manque persistant d'informations sur la durée des procédures, sur la taille des unités «Dublin», sur la différence dans les coûts des recours (en Grèce, le coût d'un recours de Dublin pourrait s'élever à quelque 700 EUR<sup>386</sup>), etc.

Néanmoins, quels que soient les coûts totaux, l'efficacité du système est remise en question par le taux de réussite limité des transferts: les États membres dépensent sans aucun doute une somme considérable pour tenter d'effectuer des transferts qui n'ont ensuite pas lieu; c'est inefficace en soi et indépendamment du coût total de l'exercice. L'inefficacité peut être illustrée par les données présentes dans cette étude concernant l'Allemagne et la France, les pays à l'origine du plus grand nombre de requêtes émises ces dernières années, principalement pour des motifs de «reprise en charge» ou au titre du critère d'entrée irrégulière (voir section 2.10. [Transferts](#)).

- L'Allemagne et la France ont respectivement émis 172 510 et 111 979 requêtes entre 2016 et 2018. Le pourcentage de requêtes aboutissant à un transfert était de 11,2 % pour l'Allemagne et de 6,7 % pour la France. Par conséquent, dans l'écrasante majorité des procédures de Dublin, des coûts administratifs et financiers directs considérables ont été engagés pour rien, une situation hautement inefficace.
- L'Allemagne a été à la fois à l'origine de transferts effectifs et le principal destinataire dans l'Union européenne. Entre 2016 et le premier semestre de 2019, elle a reçu 27 865 personnes et en a transféré 23 550 au titre du règlement de Dublin. L'Allemagne a donc fini avec un nombre négatif de «transferts nets», malgré le fait qu'elle ait engagé davantage de procédures – et donc très probablement davantage de coûts – que tout autre État membre.

Par ailleurs, les coûts ne devraient pas uniquement être appréciés selon une perspective financière. Dublin est un système largement fondé sur la coercition et qui suppose donc un coût humain significatif pour les personnes concernées par son application. Les demandeurs d'asile soumis aux procédures de Dublin courent le risque d'être exposés aux effets néfastes de la privation de liberté et des limbes juridiques pour des durées pouvant atteindre 18 mois, seulement pour finir, pour la plupart d'entre eux, par voir leur demande traitée sur place.

---

<sup>386</sup> Informations obtenues du réseau ELENA.

## Pertinence

### Principales conclusions

En l'absence de prise de décision sur l'asile centralisée au niveau de l'Union, il est nécessaire de disposer d'une législation qui détermine l'État membre responsable parmi les États opérant au sein d'un régime commun. Il est aussi nécessaire d'attribuer la responsabilité d'une manière qui soit – à tout le moins – conforme aux droits fondamentaux des personnes concernées par le système. Ces facteurs contextuels indiquent que les objectifs de Dublin III restent pertinents.

Néanmoins, les données sur la mise en œuvre de Dublin III, combinées aux critiques de longue date concernant sa conception et ses principes sous-jacents, indiquent que la pertinence du règlement sous sa forme actuelle devrait être remise en question.

Selon le plan d'action en matière d'asile de 2008 de la Commission européenne, le régime d'asile européen commun (RAEC) s'entend comme un régime d'asile cohérent, global et intégré qui garantit l'accès aux procédures d'asile, établit des procédures et des critères d'admissibilité communs et encourage la coopération, la responsabilité et la solidarité<sup>387</sup>. Trois principaux piliers doivent guider l'élaboration du RAEC:

- l'harmonisation des normes de protection,
- une coopération pratique efficace et dotée des moyens nécessaires,
- un degré accru de solidarité et de responsabilité entre les États membres, ainsi qu'entre l'Union et les pays tiers<sup>388</sup>.

C'est à l'égard de ces objectifs stratégiques, et à la lumière de la difficile réalité de ces dernières années, que la pertinence du règlement de Dublin devrait être appréciée. Le règlement de Dublin reste pertinent pour atteindre les objectifs du RAEC, en ce sens qu'un acte législatif est nécessaire pour établir des règles de détermination de l'État membre responsable. En l'absence de prise de décision centralisée sur les demandes d'asile, il doit être possible de déterminer quel État opérant dans le régime commun est responsable de la mise en œuvre des autres composants du régime – accueil, gestion des procédures, détermination du statut – dans chaque cas individuel. Le règlement est aussi pertinent en ce sens qu'une législation est nécessaire pour garantir que les mécanismes de partage de la responsabilité respectent pleinement les droits fondamentaux des personnes concernées et ne servent pas seulement les intérêts des États membres, étant donné les efforts réalisés par ceux-ci pour réduire leurs responsabilités autant que possible. Par conséquent, les considérations qui découlent des droits de l'homme, telles que le droit à la vie familiale, doivent s'inscrire dans la législation sur l'attribution de la responsabilité.

La pertinence de Dublin III telle que la législation est actuellement formulée est cependant discutable. Les failles fondamentales dans la conception de la législation et des règles qu'elle consacre font depuis longtemps l'objet d'un débat politique. Cette étude montre que les problèmes de mise en œuvre exacerbent les inquiétudes quant à la pertinence de Dublin III et constituent une raison supplémentaire de procéder à une révision plus approfondie.

En ce qui concerne l'objectif d'harmonisation dans l'ensemble de l'Union, la pertinence de Dublin peut être remise en question. Tel qu'indiqué dans la section [Le droit des demandeurs à l'information](#), il existe des différences entre les États membres au niveau de l'information concernant

---

<sup>387</sup> Commission européenne, [Plan d'action en matière d'asile: une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union](#), COM(2008) 360 final, 2008, p. 3.

<sup>388</sup> Ibid, p. 4.

Dublin, sur le plan de l'accès à l'information ainsi que de la qualité et du volume de l'information fournie. Dans certains pays, l'information fournie ne permet pas aux demandeurs de comprendre la procédure de Dublin, tandis que dans d'autres, les lacunes en matière d'information semblent être un choix stratégique pour dissuader les demandeurs. La mise en œuvre du règlement ne démontre donc pas une harmonisation de la protection dans l'ensemble de l'Union.

De même, une interprétation et des pratiques divergentes à l'égard des critères de détermination de la fuite et du placement en rétention dans le contexte de Dublin, tel qu'analysé à la section 2.15 [Placement en rétention pendant la procédure de Dublin](#), éloignent aussi les États membres d'une approche harmonisée des procédures d'asile. De plus, l'ambiguïté générale et les brusques changements dans l'interprétation des délais applicables aux requêtes «Dublin» à la suite de l'arrêt *Mengesteab* ont aussi porté atteinte à l'harmonisation ainsi qu'à la coopération entre les États membres (voir section 2.13 [Durée des différentes étapes de la procédure](#)).

La coopération et la solidarité effectives entre les États membres sont compromises par des décisions sur l'utilisation des requêtes et des transferts «Dublin». Le recours à des critères de responsabilité, tels qu'analysés à la section 2.7. [Critères de détermination de l'État membre responsable](#), indique une intention générale de se soustraire à la responsabilité, notamment en ignorant la hiérarchie des critères, en imposant des exigences excessives en matière de preuves ainsi qu'en se lançant dans des procédures bureaucratiques et coûteuses. Le rare recours aux clauses discrétionnaires indique aussi un manque de solidarité et de préoccupation pour les droits dans les cas où les critères obligatoires ne s'appliquent pas (voir section 2.8. sur les [Clauses discrétionnaires](#)). Dans une analyse des pratiques de Dublin à la suite du débarquement et dans les hotspots (voir section 2.6. [Application de la procédure de Dublin dans les hotspots et après le débarquement](#)), la pertinence du règlement pour les objectifs de coopération pratique et de solidarité est remise en question, mais la difficulté réside davantage dans les choix concernant l'utilisation du règlement que dans sa conception.

Dans la même veine, la disposition dormante de l'article 33, qui inclut un mécanisme d'alerte rapide pour assurer la protection des individus et la solidarité entre les États membres confrontés à de graves difficultés, signifie que la pertinence de Dublin pour réduire la pression croissante exercée sur les États membres depuis 2015 est remise en question.

La mise en œuvre du règlement au fil des ans a été caractérisée par une divergence dans la manière dont les États membres comprennent leurs obligations, un mépris d'éléments essentiels des dispositions établissant la responsabilité et une possible utilisation délibérée du système de Dublin pour créer une réalité hostile et complexe pour les demandeurs d'asile. La divergence et la possibilité d'utiliser le règlement pour créer un environnement hostile découlent toutes deux de dispositions qui ne sont pas clairement définies (par exemple, l'article 17 consacré aux clauses discrétionnaires) et de dispositions qui, bien que construites clairement, laissent explicitement une marge de discrétion aux États membres [par exemple, l'article 2, point n) consacré à la définition du «risque de fuite»]. Le manque de clarté dans le texte du règlement a donné lieu à des efforts significatifs de litige aux niveaux national et européen afin de tenter de garantir la sécurité juridique et d'obtenir des orientations des juridictions pour une mise en œuvre du règlement efficace et basée sur la réalité. Cela s'est en particulier produit dans des cas de pratiques controversées des États qui violaient les droits de l'homme des demandeurs d'asile. Néanmoins, ces efforts n'ont que partiellement porté leurs fruits.

En dépit du besoin pressant de solidarité et d'une attribution claire et rapide de la responsabilité, en particulier à la lumière des flux migratoires accrus à partir de 2015 et des actuelles controverses sur les débarquements, le système de Dublin n'a pas pu répondre au problème en Europe. Il peut être conclu que, bien que les objectifs de 2008 aient une place dans le contexte actuel de l'asile de



l'Europe, la pertinence du règlement tel qu'il est actuellement formulé et mis en œuvre est discutable.

## Cohérence

### Principales conclusions

Le règlement de Dublin manque de cohérence à trois égards. Premièrement, il manque de cohérence interne en raison de la divergence d'interprétation d'articles essentiels entre les États membres. Deuxièmement, le règlement manque de cohérence avec les droits fondamentaux en raison de failles tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre. Troisièmement, la cohérence avec le reste de l'acquis en matière d'asile n'est pas parfaite, essentiellement en raison de différences dans le texte qui donnent lieu à des différences d'interprétation entre le règlement de Dublin et la directive relative aux procédures d'asile.

La cohérence du règlement de Dublin avec le droit primaire et le droit dérivé de l'Union, y compris avec la législation sur les droits fondamentaux et avec les autres instruments qui constituent l'acquis en matière d'asile, est appréciée sous l'angle de la conception législative du règlement et sur le plan de sa mise en œuvre par les États membres.

### Cohérence interne

Certaines dispositions du règlement ont donné lieu à des interprétations très divergentes des obligations des États membres et de leur mise en œuvre.

L'**article 17** permet aux États membres de s'écarter du système de responsabilité standard de Dublin et de décider d'examiner une demande d'asile sur la base de considérations humanitaires ou autres. Dans leur interprétation de l'article, les États suivent des approches diverses, même si l'on observe une cohérence dans le recours à ces clauses pour répondre aux problèmes de santé et pour éviter les violations les plus flagrantes des droits de l'homme. Certains États (la Bulgarie, l'Espagne, l'Italie, la Suisse, la Grèce, l'Allemagne, l'Autriche) ont recours à ces clauses pour traiter les cas de personnes à charge ou vulnérables. Cependant, plusieurs États appliquent les clauses dans des procédures qui présentent des problèmes techniques ou administratifs (l'Autriche et la Grèce), tandis que l'Allemagne et la France, les principaux utilisateurs du système, y ont eu recours dans des contextes bien précis, à des fins de relocalisation et en relation avec la situation dans la zone de Calais. Le caractère discrétionnaire de ces clauses est bien sûr l'une des raisons de la divergence de pratique (voir section 2.8. [Clauses discrétionnaires](#)), mais le plein potentiel des clauses n'est alors pas réalisé.

Un autre point de divergence important réside dans l'**application et l'interprétation de l'article 28** ainsi que dans la possibilité d'imposer des mesures de placement en rétention lorsque les critères de fuite ne sont pas définis dans le droit national. Tel qu'expliqué à la section 2.15 [Placement en rétention pendant la](#) procédure de Dublin, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que le placement en rétention au titre de Dublin est illégal si les critères objectifs afin de déterminer un «risque non négligeable» n'ont pas été définis dans une disposition juridique nationale de portée générale<sup>389</sup>. À la suite de cet arrêt, le Royaume-Uni, la Belgique, la France et Chypre ont défini des critères particuliers dans leur législation nationale. La Slovaquie et la Grèce ont continué à appliquer les critères généraux figurant dans les dispositions de placement en rétention préalable à l'éloignement<sup>390</sup>. La Hongrie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Suisse, l'Allemagne et

---

<sup>389</sup> EDAL, [CJUE – affaire C-528/15 Al Chodor](#), arrêt du 15 mars 2017.

<sup>390</sup> CERE, [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2018, p. 14.

l'Autriche avaient déjà défini ces critères avant l'arrêt *Al Chodor*<sup>391</sup>. L'Irlande, la Bulgarie, l'Italie, Malte, l'Espagne et le Portugal n'ont défini aucun critère<sup>392</sup>. Par conséquent, on recense au moins 44 critères différents pour justifier le placement en rétention dans le contexte de Dublin dans la législation nationale de ces pays<sup>393</sup>.

Les États membres suivent aussi des approches différentes à l'égard des **voies de recours disponibles au titre de l'article 27 du règlement**. En vertu de l'article 27, paragraphe 2, les États membres sont tenus d'accorder à la personne concernée un «délai raisonnable» pour exercer son droit à un recours, mais en pratique, cette disposition a été interprétée de façon considérablement différente, avec des délais de recours compris entre 3 jours en Hongrie et 5 jours en Roumanie et en Suisse à une semaine en Allemagne, aux Pays-Bas et en Bulgarie, un mois en Belgique et en Italie, et deux mois en Espagne<sup>394</sup>. Concernant l'effet suspensif des recours, les États ont utilisé leur pouvoir de discrétion de manières tout aussi différentes, la Grèce, la Pologne, la Croatie, Malte, l'Irlande, la France, le Portugal, la Roumanie et la Slovénie prévoyant un effet suspensif automatique, contrairement à l'Allemagne, aux Pays-Bas, à l'Autriche, à la Suisse, à la Bulgarie et à la Hongrie<sup>395</sup>.

Enfin, tel que décrit à la section 2.13. **Durée des différentes étapes de la procédure**, l'ambiguïté concernant **le calcul du délai d'exécution d'un transfert** est significative dans les cas où le demandeur forme un recours contre une décision de transfert, les États membres (par exemple l'Autriche et la France) adoptant des positions différentes sur la question de savoir si le délai est suspendu ou non pendant l'examen du recours.

#### Cohérence avec les droits fondamentaux

Les précédentes évaluations ont permis de relever que les dispositions du règlement Dublin III suivaient une «logique axée sur les droits fondamentaux» par rapport à son prédécesseur et qu'elles étaient totalement conformes aux droits fondamentaux<sup>396</sup>. Cette position doit être nuancée à plusieurs égards.

Premièrement, certaines dispositions du règlement, telles que celles relatives au placement en rétention<sup>397</sup>, sont, dans un certain sens, incompatibles avec les motifs autorisés de placement en rétention dans le contexte de l'immigration en vertu de l'article 6 de la charte des droits fondamentaux en ce qui concerne les demandeurs d'asile<sup>398</sup>. L'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Al Chodor* a défini les conditions dans lesquelles le règlement permet le placement en rétention, sans toutefois aborder les questions relatives à la compatibilité de l'article 28 avec la charte.

Deuxièmement, certaines dispositions ne reflètent que partiellement les normes en matière de droits fondamentaux et ont demandé des efforts d'interprétation judiciaire et de clarification de longue haleine afin de mieux refléter les droits fondamentaux. Les contraintes liées aux droits de l'homme applicables aux transferts sont un exemple de la codification étroite de ces normes: l'article 3, paragraphe 2, fait expressément référence aux circonstances dans lesquelles des

---

<sup>391</sup> Ibid.

<sup>392</sup> Ibid.

<sup>393</sup> Ibid, p. 16.

<sup>394</sup> AIDA, Country Reports, 2018 Update: [Hungary](#), p. 39, [Germany](#), p. 36, [Netherlands](#), p. 35, [Switzerland](#), p. 34, [Romania](#), p. 43, [Bulgaria](#), p. 27, [Belgium](#), p. 37, [Italy](#), p. 53, [Spain](#), p. 29.

<sup>395</sup> Ibid.

<sup>396</sup> ICF, [Evaluation of the Dublin III Regulation](#), 2015, p. 15.

<sup>397</sup> Article 28 du [règlement Dublin III](#).

<sup>398</sup> Pour une analyse de cette question, voir CERE, [The legality of detention of asylum seekers under the Dublin III Regulation, 2015](#).

défaillances systémiques dans la procédure d'asile ou dans le système d'accueil des demandeurs créeraient un risque de traitement inhumain ou dégradant – telles que celles constatées dans *N.S.* Le règlement ne dit donc rien sur le devoir des États de s'abstenir de procéder à un transfert au titre de l'article 4 de la charte lorsqu'un risque de traitement inhumain ou dégradant découlerait de toute autre source, comme c'était le cas dans *C.K. et Jawo*. Malgré la clarification utile de la CJUE, les limitations posées par le texte du règlement ont donné lieu à une mise en œuvre problématique en pratique (voir section [Suspension des transferts](#)).

De même, la question de la justiciabilité (la capacité à être contesté en justice) du refus d'un pays d'accepter une requête aux fins de «prise en charge», à la suite de quoi aucune décision de transfert n'est émise, n'est pas clarifiée, avec une jurisprudence divergente dans les juridictions européennes. Le refus d'accepter une «requête aux fins de prise en charge» peut effectivement mener à une violation du droit à l'unité de la famille au titre de l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union, une violation qui ne trouvera pas réparation devant une juridiction d'un État dans lequel la justiciabilité n'est pas admise. Étant donné le manque de respect de la hiérarchie des critères de responsabilité, l'importance de ce point est centrale aux fins de l'appréciation de la cohérence du règlement avec les droits fondamentaux.

Un autre exemple concerne les recours contre les décisions de transfert. L'article 27, paragraphe 1, énonce le droit à un recours effectif. La pratique nationale a cependant souvent tenté de restreindre le champ d'un tel droit uniquement aux cas dans lesquels il existe un risque de traitement inhumain ou dégradant. Les juridictions nationales ont à plusieurs reprises demandé des orientations à la CJUE afin de clarifier qu'en vertu de l'article 47 de la charte, les demandeurs devraient avoir le droit de contester l'application des critères de responsabilité (*Ghezelbash, A.S.*) ainsi que d'invoquer les clauses de cessation de responsabilité (*Karim*) et l'expiration du délai des requêtes (*Mengesteab*) et des transferts (*Shiri, Jawo*) lorsqu'ils forment un recours contre une décision. La condition prévue à l'article 27, paragraphe 6, selon laquelle une assistance juridique gratuite peut être fournie à la demande dans les cas où le demandeur n'a pas les moyens de couvrir les frais juridiques pourrait être liée à des signalements de pratiques restrictives d'assistance juridique dans les procédures de Dublin, contraires à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union<sup>399</sup>.

Cohérence avec l'acquis en matière d'asile

Selon l'évaluation d'ICF<sup>400</sup>, un manque de cohérence entre Dublin et les éléments suivants a été décelé:

- le droit à l'information au titre de la refonte de la directive relative aux procédures d'asile<sup>401</sup>;
- la définition de la famille au titre de la directive relative au regroupement familial<sup>402</sup>;
- la condition de risque de fuite dans la directive relative au retour<sup>403</sup>.

En outre, la notion d'«introduction» d'une demande d'asile au titre de l'acquis est un autre point de divergence, même si elle est essentiellement définie de la même manière à l'article 6, paragraphe 4, de la refonte de la directive relative aux procédures d'asile et à l'article 20, paragraphe 2, du règlement de Dublin. Selon la CJUE dans l'arrêt *Mengesteab*, les dispositions de la refonte de la directive relative aux procédures d'asile diffèrent légèrement dans une de leurs exigences et

---

<sup>399</sup> CERE/ELENA, [Legal note on access to legal aid in Europe](#), 2017, p. 6.

<sup>400</sup> ICF, [Evaluation of the Dublin III Regulation](#), 2015, p. 17-18.

<sup>401</sup> [Refonte de la directive sur les procédures d'asile](#).

<sup>402</sup> [Directive du Conseil 2003/86/CE](#) du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

<sup>403</sup> [Refonte de la directive sur les procédures d'asile](#).

l'article 6, paragraphe 4, susmentionné, bien que semblable à l'article 20, paragraphe 2, du règlement, est en fait une exception à l'article 6, paragraphe 3, qui décrit un moyen d'introduire des demandes qui n'a pas d'équivalent dans le règlement Dublin III. Ces légères différences dans la formulation des deux instruments ont suffi pour que la Cour les considère d'une manière distincte qui jette le doute sur la cohérence du règlement avec la refonte de la directive relative aux procédures d'asile sur un point très important lié au lancement des procédures et aux délais. Il est à noter que, dans ses conclusions dans cette affaire, l'avocate générale Sharpston a plaidé en faveur d'une interprétation cohérente afin de combler cette différence de formulation. La Cour n'a pas suivi le même raisonnement<sup>404</sup>. L'interprétation de la Cour a donné lieu à une modification de la pratique de calcul des délais pour les requêtes «Dublin», tel que relevé à la section 2.13. [Durée des différentes étapes de la procédure.](#)

La fourniture d'une aide/assistance juridique au titre du règlement indique aussi une autre incohérence entre Dublin et la refonte de la directive relative aux procédures d'asile. Il existe une obligation stricte de fournir une assistance juridique dans le cadre des procédures de recours au titre de l'article 20 de la directive, assortie de conditions limitées de refuser cette assistance, tandis que l'article 27, paragraphe 6, de Dublin ajoute l'existence de coûts impossibles à assumer comme condition permettant au demandeur de réclamer une assistance juridique gratuite. La manière dont les deux dispositions sont formulées indique une variation significative dans les normes de protection judiciaire applicables aux demandeurs d'asile. Bien que la possibilité pour les États membres de refuser l'aide juridique gratuite au titre de la directive dans les cas où il n'y a pas «aucune chance sérieuse d'aboutir» puisse restreindre le droit à un recours effectif dans une mesure préoccupante<sup>405</sup>, la norme de protection au titre de la directive est plus stricte que celle de Dublin.

Les deux voies de recours judiciaires visent à garantir des droits qui sont de nature différente, mais la voie de recours de Dublin devrait être couverte par des garanties tout aussi solides, essentiellement en raison des particularités juridiques du système de Dublin, qui ne peuvent effectivement être traitées qu'avec l'aide d'une représentation juridique de qualité<sup>406</sup>. Enfin, il est à noter que les instruments sont de nature juridique différente, puisque la directive concerne des dénominateurs communs minimaux qui doivent être transposés dans l'ordre juridique national, tandis que le règlement est une législation directement applicable. La différence peut inévitablement influencer la façon dont leur contenu est formulé, mais les deux documents devraient néanmoins respecter l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union, pour ce qui est de la protection judiciaire effective. En pratique, il a été signalé que l'accès à l'aide/l'assistance juridique dans le cadre des procédures de Dublin était généralement plus restreint que dans le cadre des procédures d'asile ordinaires, en raison de l'absence d'offre d'une telle assistance ou d'obstacles pratiques/juridiques significatifs<sup>407</sup>.

---

<sup>404</sup> Curia, [Conclusions de l'avocat général M<sup>me</sup> Eleanor Sharpston, affaire C-670/16, Tsegezab Mengesteab](#), 20 juin 2017, points 134-137.

<sup>405</sup> CERE, [Information Note on Directive 2013/32/EU of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection](#), 2014, p. 26.

<sup>406</sup> CERE, [Comments on Regulation \(EU\) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person \(recast\)](#), 2015, p. 30.

<sup>407</sup> CERE/ELENA, [Legal note on access to legal aid in Europe](#), 2017, p. 6.

## Valeur ajoutée de l'Union

### Principales conclusions

La valeur ajoutée d'une législation de l'Union sur les domaines couverts par le règlement de Dublin est claire: il est nécessaire de disposer de critères de responsabilité normalisés, assortis d'exigences en matière de preuve, si l'on veut mettre en place un régime commun. Lorsque l'Union est compétente et lorsqu'une législation de l'Union a été élaborée, l'Union peut ajouter de la valeur en contribuant à la mise en œuvre.

Néanmoins, les failles dans la conception et dans la mise en œuvre de Dublin soulèvent des questions quant à la valeur ajoutée du règlement Dublin tel qu'il est actuellement formulé.

La précédente étude de la Commission européenne sur la mise en œuvre du règlement Dublin décrivait la valeur ajoutée du règlement comme suit:

- l'établissement de critères de responsabilité normalisés;
- des exigences types en matière de preuve;
- le système de communication DubliNet (mentionné à la section 2.3. Structure organisationnelle).<sup>408</sup>

En effet, le fait que les règlements s'exécutent d'eux-mêmes pourrait faire de ceux-ci le meilleur type d'acte juridique pour répondre aux problèmes qui génèrent des politiques et des pratiques qui divisent les États membres. En ce sens, il y a une valeur ajoutée à déployer des outils juridiques de l'Union qui sont directement applicables dans les États membres et devraient donc garantir des progrès constants dans la réalisation des objectifs d'harmonisation de l'Union.

Néanmoins, l'étude sur la mise en œuvre du règlement fait mention de pratiques préoccupantes qui portent atteinte aux droits de l'homme des demandeurs de protection internationale. En parallèle des procédures d'infraction de la Commission européenne, l'utilisation de règlements et de directives axés sur les droits pourrait être l'un des moyens les plus efficaces de converger sur la question de la protection des droits de l'homme élémentaires. Les aspects pratiques et géographiques des entrées et des mouvements irréguliers pourraient être traités au mieux par un acte juridique européen qui favorise et consolide la solidarité et le partage de la responsabilité en réduisant les pressions exercées sur les États membres et en apportant une aide pratique et efficace aux autorités nationales.

## 2.19. Recommandations

Étant donné la portée de l'étude, les recommandations concernent principalement la mise en œuvre de Dublin III. S'il existe une littérature abondante sur les failles dans la conception du règlement de Dublin et sur les alternatives à celui-ci, les recommandations ne s'étendent cependant pas sur ces points. Elles se fondent plutôt sur les données présentées dans l'étude en réponse aux questions de recherche (voir section Méthodes dans l'introduction) et suggèrent des moyens d'améliorer la mise en œuvre. Tel qu'indiqué dans l'évaluation, certaines des failles sont inhérentes à la conception du règlement, et la mise en œuvre à elle seule ne résoudra donc pas les problèmes.

### Application efficace et harmonisée du règlement

- Éviter d'appliquer le règlement de manière inefficace, coûteuse ou autrement déraisonnable; l'utilisation superflue de ressources humaines et financières par les

<sup>408</sup> ICF, [Evaluation of the Dublin III Regulation](#), 2015, p. 18-19.

autorités administratives devrait être découragée dans les cas où l'application des dispositions du règlement pourrait raisonnablement être évitée.

- Par exemple, une norme de preuve moins stricte devrait être appliquée dans les affaires familiales afin de permettre d'effectuer davantage de requêtes de transfert sur la base de l'unité de la famille.
- Les dispositions relatives aux personnes à charge (article 16) et les clauses discrétionnaires (article 17) pourraient être utilisées beaucoup plus souvent à l'appui de l'unité de la famille.
- Il convient d'éviter d'immobiliser les ressources dans les transferts lorsque l'application stricte de la loi entraîne un coût humain qui peut être évité, par exemple, de longs délais d'attente qui influencent la durée des procédures d'asile (problème des requalifiés en France – voir Transferts), les transferts infructueux (problème en Allemagne et en France – voir Transferts), et le mépris des liens familiaux plus larges.
- Encourager la transmission complète et fréquente de statistiques sur tous les aspects de Dublin, afin de repérer rapidement les pratiques préoccupantes et de résoudre les problèmes émergents.
- Clarifier les principales dispositions afin de garantir le respect total du droit primaire de l'Union et d'apporter une assistance aux autorités responsables de la mise en œuvre du règlement en pratique. Cela permettra de réduire autant que possible les risques d'interprétation incorrecte des dispositions et les coûts des litiges, en particulier concernant les critères de recours au placement en rétention (voir Placement en rétention pendant la procédure de Dublin), le contexte dans lequel les clauses discrétionnaires de l'article 17 doivent être utilisées (voir Clauses discrétionnaires), le calcul des délais (voir Durée des différentes étapes de la procédure) et l'évaluation individualisée avant l'exécution d'un transfert (voir Transferts).
- Axer l'attention des réseaux européens d'unités «Dublin» de manière à remédier aux divergences et aux mauvaises pratiques communément signalées.

## Respect des autres normes en matière de droits de l'homme

- Éviter la coercition dans le cadre de la mise en œuvre du règlement par les autorités nationales. Si Dublin III reste le cadre juridique, une approche plus humaine peut néanmoins être trouvée grâce à la création d'orientations stratégiques et d'une législation au niveau national. L'élimination de la coercition, que ce soit pour mener un transfert à bien ou en relation avec le placement en rétention, a des conséquences positives très diverses: elle réduit autant que possible la souffrance humaine; elle réduit considérablement les coûts financiers et opérationnels des transferts; et elle réduit autant que possible les litiges liés aux transferts et les coûts y afférents<sup>409</sup>. Elle pourrait aussi réduire les irrégularités en incitant les demandeurs d'asile à entrer en contact avec les autorités et à respecter les règles, en particulier s'il est possible d'obtenir des droits après l'obtention du statut.
- Toute réforme potentielle du système de Dublin doit accorder une place centrale aux droits fondamentaux. Par exemple, toute révision des critères d'attribution de la responsabilité ne devrait pas ignorer les circonstances individuelles des demandeurs, telles que les liens significatifs, les attentes raisonnables ou les connexions sociales avec certains pays. Elle devrait aussi être combinée à un élargissement des droits de mobilité

<sup>409</sup> L'élimination de la coercition a entre autres été préconisée par Guild, E., et al., [New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection](#), PE509.989, 2014; Guild, E., et al., [Enhancing the CEAS and alternatives to Dublin](#), PE519.234, 2015; Maiani, F., [The Reform of the Dublin III Regulation](#), Parlement européen, département thématique, juin 2016.

après l'octroi du statut, ce qui permettra de réduire les tentatives de déplacement avant la détermination du statut.

- Conformément à la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH (voir Transferts), éliminer le lien entre les défaillances systémiques et la suspension des transferts. Il n'est pas nécessaire de montrer la présence de défaillances systémiques avant de suspendre les transferts. Les risques démontrés dans l'évaluation des circonstances individuelles, le non-refoulement et les violations des droits de l'homme constituent un motif suffisant pour suspendre un transfert même lorsque le pays de destination ne présente pas de problèmes systémiques.
- Favoriser la concrétisation du droit à la ville familiale en garantissant que l'unité de la famille est l'une des principales considérations dans l'application du règlement, tel que dicté par la hiérarchie prévue dans le règlement. Autrement, les dispositions relatives à l'unité de la famille demeurent illusoires.
- Il est nécessaire d'améliorer la fourniture des données et d'élargir les obligations de communication de données afin de recenser les violations qui découlent de mauvaises pratiques.
- Lorsque des schémas de pratiques illégales peuvent être établis, l'usage systématique des recommandations par la Commission européenne devrait être encouragé pour protéger les demandeurs et, en cas de non-respect, le recours progressif aux procédures d'infraction devrait être envisagé.
- Encourager le bon usage des clauses discrétionnaires de l'article 17 et promouvoir leur application sur la base de la solidarité et des droits plutôt qu'à titre exceptionnel et en cas d'urgence.
- Élargir le recours aux clauses discrétionnaires de l'article 17 afin de répondre aux situations difficiles, y compris comme outil de partage de la responsabilité, ce qui inclut leur utilisation dans les situations d'arrivées spontanées massives et dans le contexte particulier des arrivées par la mer et des procédures de débarquement.
- Les États membres devraient utiliser les canaux de transfert de Dublin dans ces contextes au lieu de tenter de confier la responsabilité à des pays tiers.
- Suivre la mise en œuvre du RAEC sur la base des droits en procédant à une évaluation approfondie de l'application du règlement Dublin III fondée sur le respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- Des activités d'évaluation régulières par la Commission européenne et une analyse de l'application du règlement sur la base de la charte par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union devraient être encouragées comme forme institutionnelle de suivi et d'évaluation de l'incidence, en parallèle du dialogue avec les acteurs de la société civile et les parties prenantes concernées.

### Solidarité et responsabilité

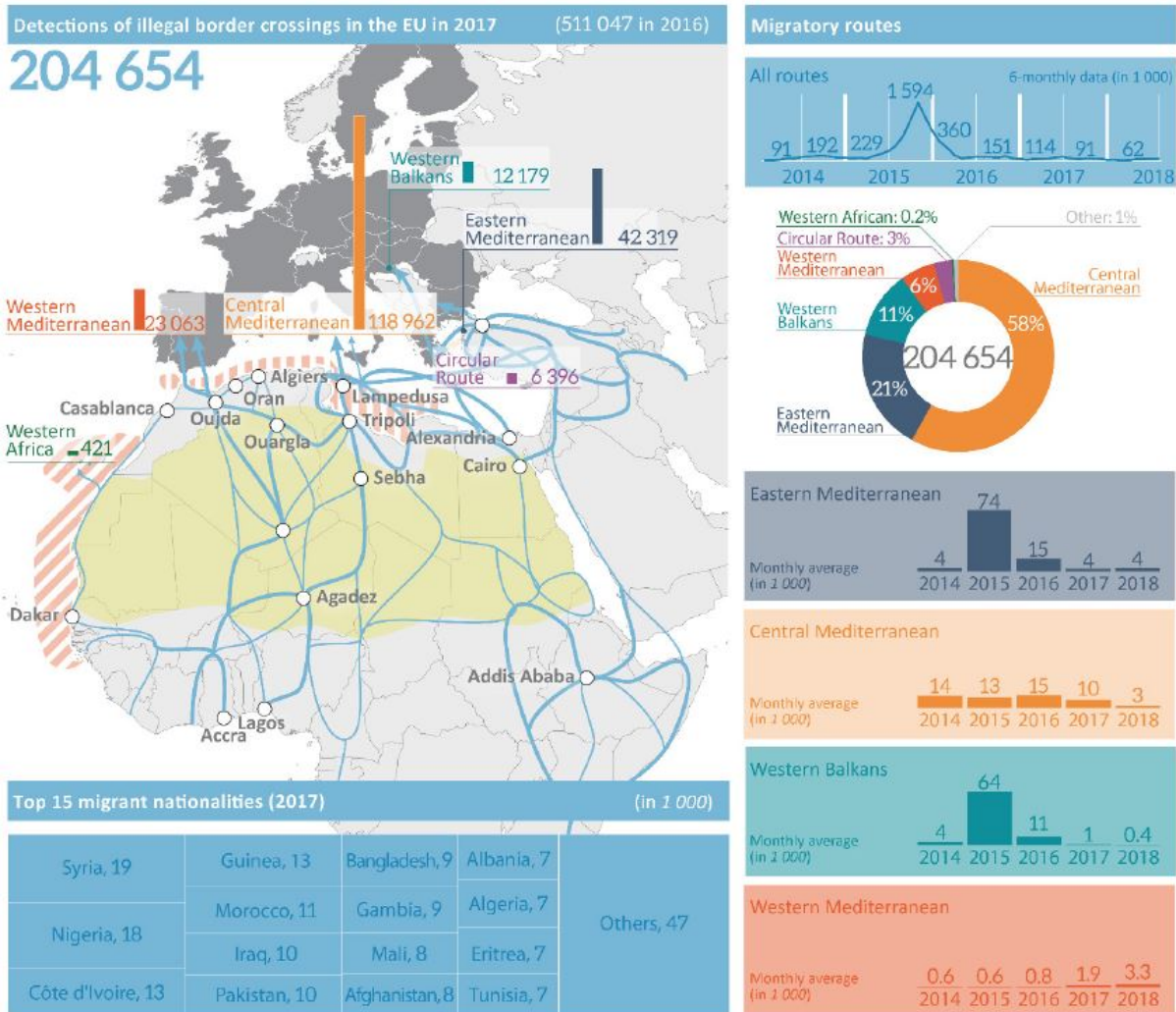
- En l'absence de mécanisme de suspension temporaire, garantir l'activation rapide du mécanisme de l'article 33 qui permet à la Commission de formuler des recommandations et de prendre des mesures préventives en réponse à des situations difficiles qui compromettent le système de Dublin.
- Lorsque la Commission européenne ne prend pas rapidement des mesures, les États membres devraient faire usage de leur pouvoir de discrétion au titre du même article, qui leur permet d'établir des plans d'action préventifs et de demander l'assistance des autres États membres, de la Commission et de l'EASO. La protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile devrait toujours rester au centre de la fonction du mécanisme.

- Soutenir les pratiques de partage de la responsabilité plutôt que les approches d'attribution de la responsabilité qui se fondent sur une application stricte et technique du règlement, sans égard pour les considérations humanitaires.
- L'existence des clauses discrétionnaires devrait servir à réduire la pression exercée sur les États membres confrontés à des situations difficiles.
- En l'absence de réforme fondamentale des mécanismes correctifs permanents, les clauses discrétionnaires peuvent aider à garantir que le règlement est appliqué de façon humaine et conformément au principe de solidarité entre les États membres.
- Un système d'attribution plus équitable devrait être une priorité pour toute réforme du système de Dublin, sans quoi la valeur de la mise en place d'une réforme est discutable.
- À court terme, des mécanismes ad hoc temporaires de solidarité et de partage de la responsabilité constituent un moyen d'atténuer certaines des conséquences néfastes du système. Des dispositifs de relocalisation formels peuvent par exemple favoriser la prévisibilité et la certitude, tant qu'ils respectent le cadre juridique existant du RAEC.
- Étoffer les sources utilisées pour le suivi et le recensement des pratiques illégales en y incluant les informations fournies par les organisations internationales et non gouvernementales lorsqu'elles sont fiables, à jour et précises.
- Les rapports fiables et assortis de réserves établis par des organisations internationales et non gouvernementales devraient s'inscrire dans l'action de la Commission européenne contre les comportements illégaux des États, que ce soit dans le contexte de recommandations ou dans le cadre du lancement de procédures d'infraction.
- Entamer un dialogue permanent avec la société civile et les personnes soumises au règlement de Dublin afin de garantir que le suivi de la mise en œuvre tienne compte des personnes directement concernées.



# ANNEXE 1 – Routes migratoires et demandeurs d’asile dans l’Union (2016-2018)

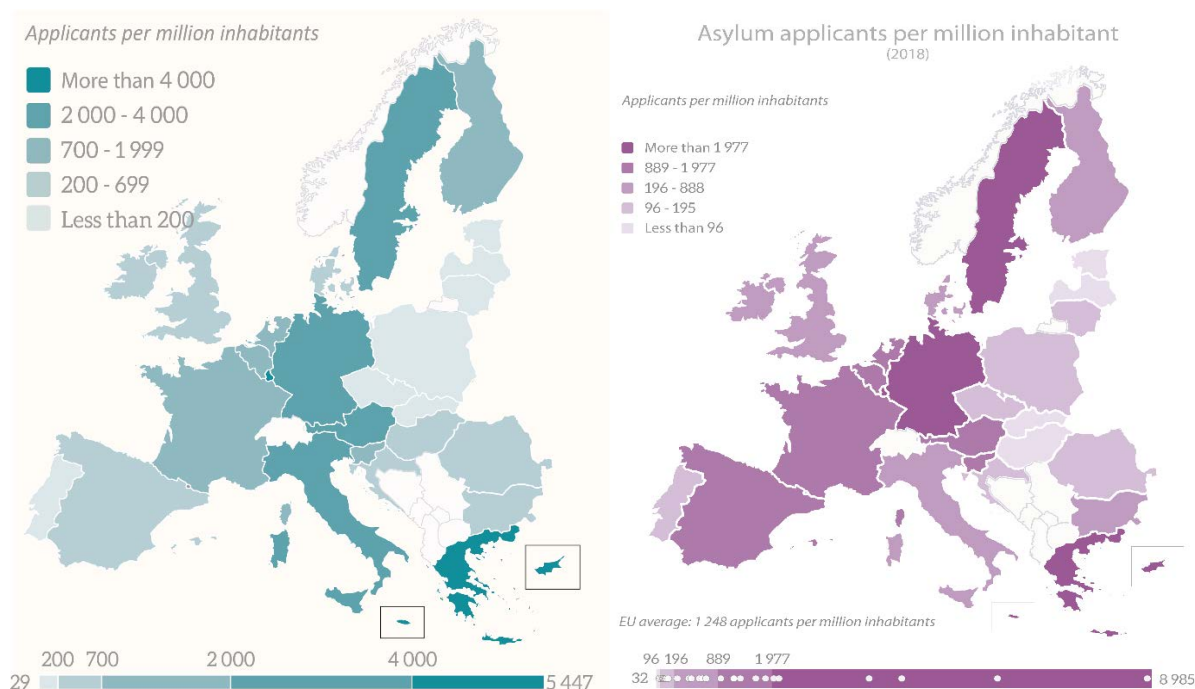
Les principales routes migratoires:



Data source: [Frontex](#).

© Union européenne, EPRS

Les cartes ci-après montrent le poids relatif du nombre de demandeurs par million d'habitants dans le «pays d'arrivée» (l'État membre de l'Union dans lequel l'asile a été demandé). La carte de gauche couvre la période comprise entre janvier et juin 2017. La moyenne de l'Union était alors de 669 demandeurs par million d'habitants. La carte de droite montre l'évolution en 2018.



© Union européenne, EPRS

### Top 20 countries of origin (in 1 000 applicants, 2018)

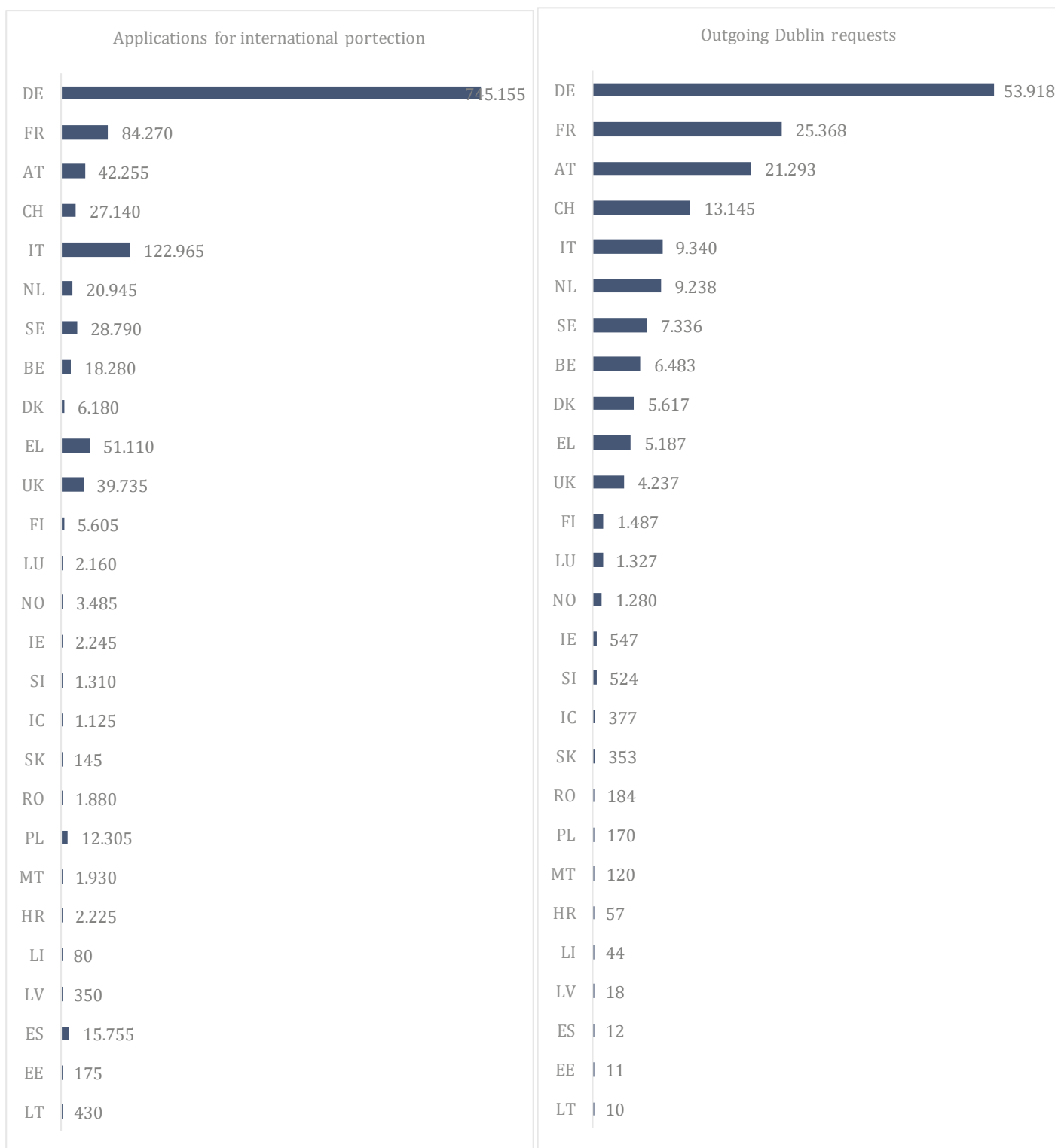


Data source: Eurostat

EPRS | European Parliamentary Research Service  
EUI | European University Institute

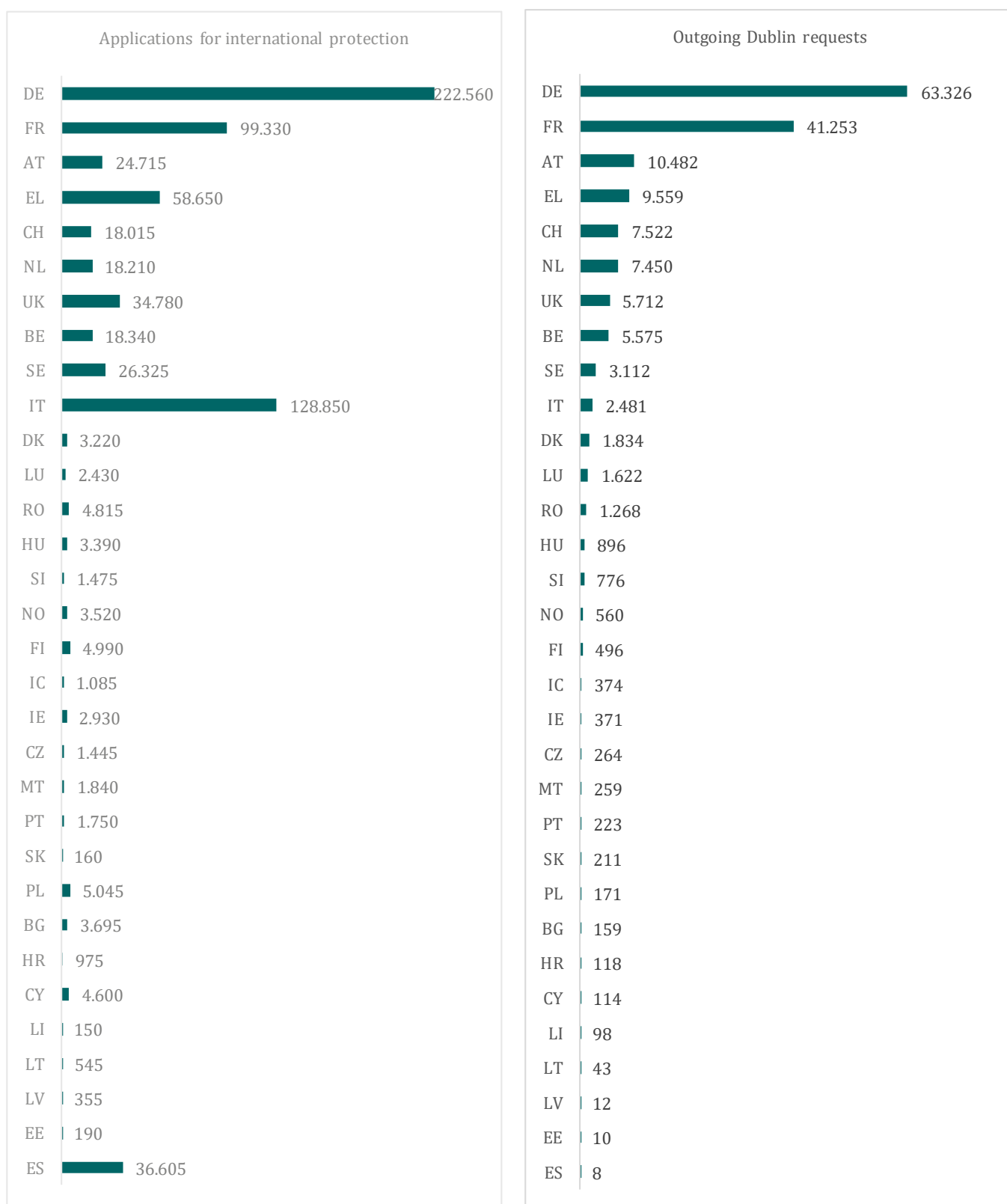
## ANNEXE 2 – Tableaux statistiques

Graphique.i: Nombre de demandeurs et de requêtes «Dublin» émises par État membre d'envoi 2016



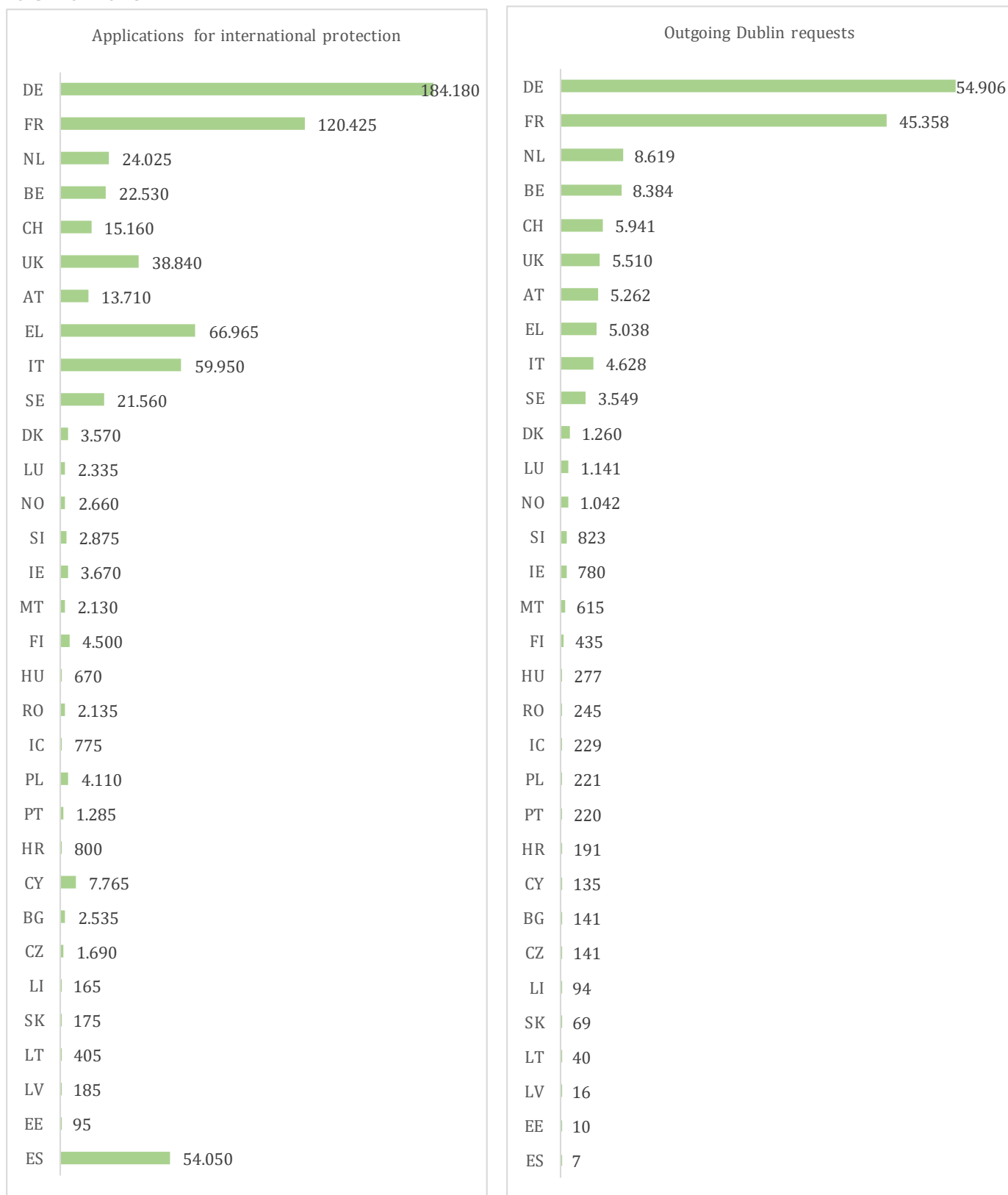
Source: Eurostat, migr\_asy

Graphique.ii: Nombre de demandeurs et de requêtes «Dublin» émises par État membre d'envoi 2017



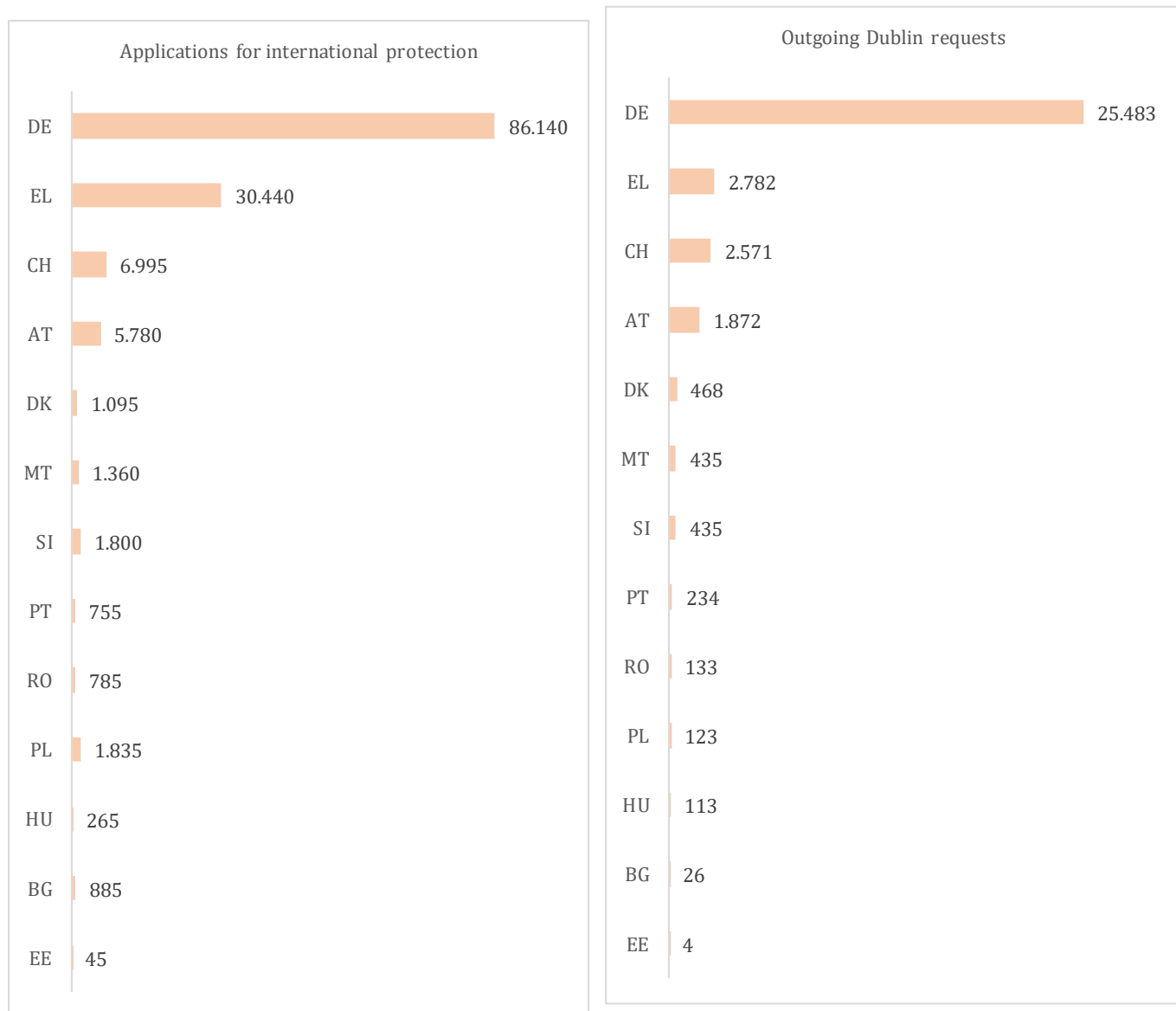
Source: Eurostat, migr\_asy

Graphique.iii: Nombre de demandeurs et de requêtes «Dublin» émises par État membre d'envoi 2018



Source: Eurostat, migr\_asy

Graphique.iv: Nombre de demandeurs et de requêtes «Dublin» émises par État membre d'envoi premier semestre de 2019



Source: AIDA, [The Dublin system in the first half of 2019](#), p. 10; Eurostat, migr\_asy

## ANNEXE 3 – Jurisprudence: résumé des récents arrêts de la CJUE sur le règlement Dublin III

La section suivante constitue un résumé des arrêts pertinents sur le règlement de Dublin rendus par la CJUE au cours de la période 2016-2019, tel que compilé par le CERE<sup>410</sup>:

Affaire	Disposition(s)	Décision
<a href="#">C-695/15 Mirza</a>	Article 3, paragraphe 3, article 18	Un État membre peut exercer son droit d'envoyer un demandeur vers un pays tiers sûr après avoir accepté la responsabilité dans le cadre d'une procédure de «reprise en charge», même si l'État membre d'envoi n'a pas été informé de sa pratique à l'égard des pays tiers sûrs.
<a href="#">C-155/15 Karim</a>	Article 19, paragraphe 2, article 27, paragraphe 1	Le demandeur peut invoquer l'article 19 lorsqu'il forme un recours contre une décision de transfert. L'article 19, paragraphe 2, s'applique aux demandeurs qui, après avoir introduit une demande dans un État membre, ont quitté le territoire des États membres pendant au moins trois mois avant d'introduire une demande dans un autre pays.
<a href="#">C-63/15 Ghezelbash</a>	Article 27	Un demandeur peut invoquer l'application erronée des critères de responsabilité lorsqu'il forme un recours contre une décision de transfert.
<a href="#">C-578/16 PPU C.K.</a>	Article 17, paragraphe 1	Même en l'absence de défaillances systémiques, un transfert est illégal lorsqu'il entraîne un risque réel de traitement inhumain ou dégradant. Cela inclut les cas dans lesquels le transfert d'un demandeur d'asile atteint d'une maladie physique ou mentale particulièrement grave entraînerait un risque réel et avéré de dégradation significative et permanente de son état de santé. Un État membre peut dans ces cas choisir d'appliquer la «clause de souveraineté».
<a href="#">C-528/15 Al Chodor</a>	Article 2, point n), article 28, paragraphe 2	Les États membres doivent établir, dans une disposition contraignante de portée générale, les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur d'une protection internationale qui fait l'objet d'une procédure de transfert. En l'absence d'une telle disposition, le placement en rétention est inapplicable.
<a href="#">C-36/17 Ahmed</a>		Le règlement ne s'applique pas dans le cas de personnes qui introduisent une demande d'asile après s'être vu octroyer une protection subsidiaire dans un autre État membre.
<a href="#">C-490/16 A.S.</a>	Article 13, article 27	Un demandeur peut invoquer l'application erronée des critères de responsabilité lorsqu'il forme un recours contre une décision de transfert. L'entrée tolérée par les autorités en cas d'arrivées exceptionnellement massives est considérée comme une «entrée irrégulière» au titre de l'article 13 du règlement.
<a href="#">C-646/16 Jafari</a>	Article 2, article 12, article 13	L'entrée tolérée par les autorités en cas d'arrivées exceptionnellement massives ne doit pas être qualifiée de «visa» au sens de l'article 12 du règlement. Elle est considérée comme une «entrée irrégulière» au sens de l'article 13 du règlement.
<a href="#">C-670/16 Mengesteab</a>	Article 20, paragraphe 2,	Un demandeur peut invoquer, dans le cadre d'un recours contre une décision de transfert, l'expiration du délai d'émission d'une requête.

<sup>410</sup> CERE/ELENA, 2019, [List of Relevant Asylum Judgments and Pending Preliminary References from the Court of Justice of the European Union](#)

	article 21, paragraphe 1, article 27	Une demande est «introduite» aux fins du règlement si un document écrit attestant que la personne a sollicité la protection internationale est parvenu à l'autorité responsable du règlement Dublin.
<a href="#">C-60/16 Amayry</a>	Article 28, paragraphe 3	Les règles prévoyant que le placement en rétention peut être appliqué pendant une durée pouvant atteindre deux mois sont autorisées tant que le placement en rétention n'excède pas six semaines à compter de la date à laquelle le recours n'a plus d'effet suspensif.
<a href="#">C-201/16 Shiri</a>	Article 27, article 29	À l'expiration du délai de transfert de six mois, la responsabilité incombe automatiquement à l'État membre d'envoi. Un demandeur peut invoquer l'expiration du délai dans le cadre d'un recours contre une décision de transfert.
<a href="#">C-360/16 Hasan</a>	Article 24	Lorsqu'un demandeur retourne dans un État membre après avoir été transféré à l'État membre responsable, une procédure de «reprise en charge» doit être lancée.
<a href="#">C-647/16 Hassan</a>	Article 26	Un État membre ne peut prendre une décision de transfert avant d'avoir reçu l'accord explicite ou tacite de l'État membre auquel il est demandé d'assumer la responsabilité.
<a href="#">C-213/17 X</a>	Article 18, paragraphe 2, article 23, paragraphe 3, article 24, paragraphe 5	Un État membre qui envoie une requête aux fins de «prise en charge» au pays responsable n'est pas tenu de l'informer qu'un recours contre une décision sur la demande introduite antérieurement dans le premier État membre est pendant.
<a href="#">C-56/17 Fahti</a>	Article 3, paragraphe 1	Un État membre ne doit pas nécessairement prendre une décision explicite afin de se déclarer responsable d'une demande avant de la traiter.
<a href="#">C-47/17</a> <a href="#">C-48/17</a> <a href="#">X et X</a>	Article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) 1560/2003	Dans un esprit de coopération loyale, un État membre doit s'efforcer de répondre à une demande de réexamen dans un délai de deux semaines. Si aucune réponse n'a été reçue, la procédure de réexamen est définitivement close.
<a href="#">C-661/17 M.A.</a>	Article 17, paragraphe 1, article 27	L'article 17, paragraphe 1, n'impose pas aux États membres de notifier leur intention de se retirer de l'Union aux fins du traitement d'une demande. Le règlement n'impose pas l'existence d'une possibilité de former un recours contre la décision d'un État membre de ne pas appliquer la «clause de souveraineté».
<a href="#">C-163/17 Jawo</a>	Article 27, article 29, paragraphe 2	La «fuite» requiert qu'un demandeur se soustraie délibérément aux autorités nationales afin de faire échec au transfert. On peut considérer qu'il y a fuite lorsque le demandeur a quitté le logement sans en informer les autorités. Un demandeur peut invoquer l'expiration du délai dans le cadre d'un recours contre une décision de transfert. L'interdiction de transférer un demandeur vers un pays où il serait soumis à un traitement inhumain ou dégradant inclut une appréciation des conditions de vie prévisibles qu'il rencontrerait en tant que bénéficiaire d'une protection internationale dans ledit pays.
<a href="#">C-582/17</a> <a href="#">C-583/17 H. et C.</a>	Article 27	En principe, un demandeur ne peut contester une décision de ne pas le transférer au titre de l'article 9 du règlement dans le cadre d'une procédure de «reprise en charge». À titre exceptionnel, cela est permis si le demandeur peut démontrer que l'article 20, paragraphe 5, s'applique.



## PRINCIPALES RÉFÉRENCES

Advisory Committee on Migration Affairs, [Secondary movements of asylum seekers in the EU](#), La Haye, 2019.

AIDA, [Country Report Italy](#), 2017.

AIDA, [Country Report Croatia](#), 2018.

AIDA, [Country Report Cyprus](#), 2018.

AIDA, [Country Report Hungary](#), 2018.

AIDA, [Country Report Italy](#), 2018.

AIDA, [Country Report Austria](#), 2019.

AIDA, [Country Report Belgium](#), 2019.

AIDA, [Country Report Bulgaria](#), 2019.

AIDA, [Country Report Croatia](#), 2019.

AIDA, [Country Report Cyprus](#), 2019.

AIDA, [Country Report France](#), 2019.

AIDA, [Country Report Germany](#), 2019.

AIDA, [Country Report Greece](#), 2019.

AIDA, [Country Report Hungary, 2019](#).

AIDA, [Country Report Ireland](#), 2019.

AIDA, [Country Report Italy](#), 2019.

AIDA, [Country Report Malta](#), 2019.

AIDA, [Country Report Netherlands](#), 2019.

AIDA, [Country Report Poland](#), 2019.

AIDA, [Country Report Portugal](#), 2019.

AIDA, [Country Report Romania](#), 2019.

AIDA, [Country Report Slovenia](#), 2019.

AIDA, [Country Report Spain](#), 2019.

AIDA, [Country Report Switzerland](#), 2019.

AIDA, [Country Report Sweden](#), 2019.

AIDA, [Country Report United Kingdom](#), 2019.

AIDA, [Asylum Statistics 2018: Changing arrivals, same concerns](#), 2019.

Chambre des représentants de Belgique, [Note de politique générale, Asile et migration](#), 2018.

CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Évacués), [Into the infernal machine of the European Asylum System](#), 2019.

Comité des droits de l'enfant (CDE), [Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, Observation générale n°6 \(2005\)](#), 2005

Comité des droits de l'enfant (CDE), Constatations adoptées par le Comité en vertu du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications concernant la communication n° 11/2017N.B.F. [CRC/C/79/D/11/2017](#), 27 septembre 2018.

Comité des droits de l'enfant (CDE), Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 16/2017 A.L. ([CRC/C/81/D/16/2017](#)) et views adopted by the Committee under article 10 of the Optional Protocol, concerning communication No. 22/2017J.A.B. ([CRC/C/81/D/22/2017](#)), 31 mai 2019.

Conseil de l'Europe, [Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration](#), 2017.

Conseil de l'Union européenne, Theme: 'Limiting abuse and secondary movements' - Dublin Regulation, 9221/2017, 2017.

Médiateur croate pour les enfants, [Pravobraniteljica se sastala s predstavnicima Vijeća Europe](#), 2018.

Commissaire chypriote aux droits de l'enfant, [Εκθεση της Επιτρόπου, αναφορικά με την εκπροσώπηση των ασυνόδευτων ανηλίκων αιτητών ασύλου](#), 2018.

Conseil néerlandais pour les réfugiés et al., [The implementation of the hotspots in Italy and Greece](#), 2016.

Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), [Annual report on the situation of asylum in the EU 2018](#), 2019.

Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), [Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators](#), 2018.

Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), [Note on the 'Messina Model' applied in the context of ad hoc relocation arrangements following disembarkation](#), 2019.

Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), [Practical Guide on family tracing](#), 2016.

Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), [Practical Guide on the best interests of the child in asylum procedures](#), 2019.

<https://easo.europa.eu/sites/default/files/Practical-Guide-Best-Interests-Child-EN.pdf> [Practical Guide on the implementation of the Dublin III Regulation: Personal interview and evidence assessment](#), 2019.

Commission européenne, [L'approche des hotspots pour gérer les afflux migratoires exceptionnels](#).

Commission européenne, [Joint Action Plan on the implementation of the EU-Turkey statement](#), 2016.

Commission européenne, Recommandations [C\(2016\) 871](#), [C\(2016\) 3805](#), [C\(2016\) 6311](#) et [C\(2016\) 8525](#), 2016.

Commission européenne, [«Procédures d'infraction du mois de novembre: principales décisions»](#), MEMO/18/6247, 2018.

Commission européenne, [Plan d'action en matière d'asile: une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union](#), COM(2008) 360 final, 2008.

Commission européenne, [Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, COM\(2019\) 481](#), 2019.

Comité européen des droits sociaux, [European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family \(EUROCEF\) v. France \(no. 114/2015\)](#), 2018.

Conseil européen, [Déclaration UE-Turquie, 2016](#).

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [Accelerated, prioritised and fast-track asylum procedures. Legal frameworks and practice in Europe](#), 2017.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [Agent of protection? Shaping the EU Asylum Agency](#), 2017.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or Reform?](#), 2018.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources](#), 2019.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [Comments on the Commission proposal amending the Migration Statistics Regulation](#), 2018.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [Comments on the Commission Proposal to recast the Eurodac Regulation](#), 2016.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [Detriment of the doubt: age assessment of unaccompanied asylum-seeking children](#), 2015.

- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [Housing out of reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe](#), 2019.
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [List of Relevant Asylum Judgments and Pending Preliminary References from the Court of Justice of the European Union](#), 2019.
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [Policy note: Making the CEAS work, starting today](#), 2019.
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation](#), 2019.
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [The AnKER centres Implications for asylum procedures, reception and return](#), 2019.
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [The concept of vulnerability in European asylum procedures](#), 2017.
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [The Dublin system in the first half of 2019: Key figures from selected European countries](#), 2019.
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [The implementation of the Dublin III Regulation in 2018](#), 2019.
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [The role of EASO Operations in national asylum systems](#), 2019.
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), [To Dublin or not Dublin?](#), 2018.
- Cour des comptes européenne (CCE), Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats, [Rapport spécial 2019/24](#), 2019.
- Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), [Avis 07/2016 sur le premier paquet de mesures pour une réforme du régime d'asile européen commun \(Eurodac, EASO et règlement de Dublin\)](#), 2016.
- Agence des droits fondamentaux (FRA), Update of the 2016 opinion of the FRA on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy, [Opinion 3/2019](#), 2019.
- Elspeth, G., et al., [New approaches, alternative avenues and means of access to asylum procedures for persons seeking international protection](#), département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, direction générale des politiques internes, Parlement européen, 2014.
- ICF, [Evaluation of the Dublin III Regulation](#), 2015.
- ICF, [Evaluation of the implementation of the Dublin III Regulation](#), 2016.
- Francesco, M., [The Reform of the Dublin III Regulation](#), département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, direction générale des politiques internes, Parlement européen, 2016.
- Gertrud, M., et Milan, R., [Évaluation de la mise en œuvre du règlement de Dublin et des procédures d'asile en Europe](#), Parlement européen, EPRS, 2016.
- Médecins sans Frontières (MSF), [Life in limbo](#), 2018.
- Migration Policy Institute (MPI), [Life After Trauma: The Mental-Health Needs of Asylum Seekers in Europe](#), 2018.
- James, P., et Mayblin, L., [Factors influencing asylum destination choice: A review of the evidence](#), 2016.
- Radjenovic, A., [Reform of the Dublin System](#), Parlement européen, EPRS, 2019.
- Radjenovic, A., [Resettlement of refugees: EU framework](#), Parlement européen, EPRS, 2019.
- Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), [Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation](#), 2017.
- Red Cross EU, [Reuniting families across borders](#), 2019.
- Red Cross EU, [Reforming the Common European Asylum System in a spirit of humanity and solidarity](#), 2016.
- Safe Passage, [Child Refugees In Limbo For 16 Months Waiting To Reunite With Family Members](#), 2019.

Safe Passage et PRAKSIS, [Caught in the middle: Unaccompanied children in Greece in the Dublin family reunification process](#), 2019.

HCR, [Left in Limbo](#), 2017.

Van Ballegooij, W., Navarra, C., [Humanitarian visas](#), Parlement européen, EPRS, 2018.

Van Ballegooij, W., Navarra, C., [The Cost of Non-Europe in Asylum Policy](#), Parlement européen, EPRS, 2018.

Wagner, M., et al., [The implementation of the Common Asylum System](#), département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, direction générale des politiques internes, Parlement européen, 2016.

Weil, P., et Auriel, P., [Political asylum and the European Union. Proposals to overcome the impasse](#), *La revue des droits de l'Homme*, 2018.

## Instruments législatifs

Droit de l'Union européenne

[Charte des droits fondamentaux](#), (2000/C 364/01)

[Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990, conformément à l'article 49.](#)

[Directive 2003/86/CE du Conseil](#) du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (JOL 251 du 3.10.2003, p. 12).

Conseil de l'Union européenne, 2019, Draft Regulation [amending the Migration Statistics Regulation] – revised mandate for negotiations with the European Parliament, 14403/19.

[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 («refonte de la directive relative aux procédures d'asile»).

[Directive 2013/33/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale («refonte de la directive relative aux conditions d'accueil»).

Commission européenne, [Proposition de refonte du règlement Eurodac, COM\(2016\) 272](#), 2016

Parlement européen, [Proposition de règlement \[modifiant le règlement relatif aux statistiques sur la migration\]: première lecture](#), T8-0359/2019, 2019

[Règlement \(CE\) n° 862/2007](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale («règlement relatif aux statistiques sur la migration»).

[Règlement \(UE\) n° 439/2010](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile («règlement EASO»).

[Règlement \(UE\) n° 604/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride («règlement Dublin II») (JOL 180 du 29.6.2013, p. 31).

## Droit national

(BE) Loi belge des étrangers, telle que modifiée par la loi du 21 novembre 2017.

(EL) Loi grecque sur la protection internationale.

(EL) Loi grecque 4375/2016.

(FR) Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda).

## Statistiques

Eurostat, [Asile et statistiques «Dublin» – migr asy](#).

Eurostat, [Dublin statistics on countries responsible for asylum application – Data Sources](#).

Service d'asile grec, [Statistical data – Dublin III Regulation procedures](#).

Secrétariat d'État suisse aux migrations, [Statistique en matière d'asile – Dublin: requêtes, règlements et transferts](#).

## Jurisprudence (par ordre chronologique)

### Jurisprudence de l'Union européenne

EDAL, [CEDH - Rahimi c. Grèce, requête n° 8687/08](#), arrêt du 5 juillet 2011.

EDAL, [CEDH - M.S.S. c. Belgique et Grèce, requête n° 30696/09](#), arrêt du 21 novembre 2011.

EDAL, [CJUE - C-411-10 et C-493-10, affaires jointes N.S. c. Royaume-Uni et M.E. c. Irlande](#), arrêt du 21 décembre 2011.

EDAL, [CJUE – affaire C-648/11 The Queen à la demande de MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department](#), arrêt du 6 juin 2013.

EDAL, [CEDH – Tarakhel c. Suisse, requête n° 29217/12](#), arrêt du 4 novembre 2014.

EDAL, [CJUE - affaire C-63/15 Ghezelbash](#), arrêt du 7 juin 2016.

EDAL, [CJUE - affaire C-155/15 Karim](#), arrêt du 7 juin 2016.

EDAL, [CJUE – affaire C-578/16 PPU C.K. e.a.](#), arrêt du 16 février 2017.

EDAL, [CJUE – affaire C-528/15 Al Chodor](#), arrêt du 15 mars 2017.

EDAL, [CJUE - affaire C-490/16 A.S.](#), arrêt du 26 juillet 2017.

EDAL, [CJUE - affaire C-670/16 Mengesteab](#), arrêt du 26 juillet 2017.

EDAL, [CJUE - affaire C-201/16 Shiri](#), arrêt du 25 octobre 2017.

EDAL, [CJUE – affaire C-360/16 Hasan](#), arrêt du 25 janvier 2018.

EDAL, [CJUE – affaire C-213/17 X](#), arrêt du 5 juillet 2018.

EDAL, [CJUE – affaire C-56/17 Fathi](#), arrêt du 4 octobre 2018.

EDAL, [CJUE – affaire C-661/17 M.A. e.a.](#), arrêt du 23 janvier 2019.

EDAL, [CEDH - H.A. et autres c. Grèce, requête n° 19951/16](#), arrêt du 28 février 2019.

EDAL, [CJUE – affaire C-163/17 Jawo](#), arrêt du 19 mars 2019.

CJUE, [affaires jointes C-582/17 et C-583/17 H. et R.](#), arrêt du 2 avril 2019.

EDAL, [CEDH - Sh.D. et autres c. Grèce, Autriche, Croatie, Hongrie, Macédoine du Nord, Serbie et Slovénie, requête n° 141165/16](#), 13 juin 2019.

Curia, [Conclusions de l'avocat général M<sup>me</sup> Eleanor Sharpston, affaire C-670/16, Tsegezab Mengesteab](#), 20 juin 2017.

## Jurisprudence nationale

- (NL) Conseil d'État néerlandais, décision 201205236/1, 5 septembre 2013.
- (FR) Cour d'appel administrative de Bordeaux, décision n° 16BX01854, 2 novembre 2016.
- (SI) Tribunal administratif slovène, décision I U 618/2017-14, 6 avril 2017.
- (LU) EDAL, [Luxembourg – Tribunal administratif – 3<sup>e</sup> chambre, décision n° 39735](#), 21 juin 2017.
- (FR) Cour de cassation française, décision n° 1130, 27 septembre 2017.
- (PT) Tribunal administratif de Lisbonne, décision 2334/17.5BELSB, 24 novembre 2017.
- (UK) Upper Tribunal britannique, MS c. Secretary of State for the Home Department [2019] UKUT 9 (IAC), 19 juillet 2018.
- (AT) Tribunal administratif fédéral autrichien, décision W175 2206076-1, 1<sup>er</sup> octobre 2018.
- (BE) Conseil d'État belge, [décision 242.623](#), 11 octobre 2018.
- (DE) Tribunal administratif de Münster, décision 2 L 989/18.A, 20 décembre 2018.
- (CH) Tribunal administratif fédéral suisse, [décision E-7333/2018](#), 4 mars 2019.
- (FR) Conseil constitutionnel français, [décision 2018-768 QPC](#), 21 mars 2019.
- (IT) Tribunal civil de Rome, décision 6256/2019, 25 mars 2019.
- (UK) Royaume-Uni, [BF \(Eritrea\) c. Secretary of State for the Home Department \[2019\] EWCA Civ 872](#), 23 mai 2019.
- (UK) Cour suprême britannique, [R \(Hemmati\) c. Secretary of State for the Home Department \[2019\] UKSC 56](#), 27 novembre 2019.
- (NL) Tribunal de district de La Haye, [NL19.27373](#), 2 décembre 2019.
- (BE) Conseil d'État belge, [décision 246.340](#), 9 décembre 2019.



---

Le règlement de Dublin vise à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et à veiller à ce que chaque demande soit examinée de manière équitable dans l'un des États membres.

---

Ceci est une publication de l'unité de l'Évaluation Ex-Post  
EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Le présent document est rédigé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen dans le but de les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu de ce document relève de la responsabilité exclusive des auteurs et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.



ISBN: 978-92-846-6826-7  
DOI: 10.2861/88117  
CAT: QA-01-20-114-FR-N