COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.12.2008
SEC(2008) 2963

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant 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

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2008) 820 final}
{SEC(2008) 2962}

1. INTRODUCTION

Le programme de travail de la Commission pour 2008[1] prévoyait, parmi ses initiatives stratégiques, l'adoption d'une proposition 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 (ci-après dénommée la «proposition modifiant le règlement de Dublin»)[2].

En vue de préparer la seconde phase de la législation en matière d'asile, ainsi que le programme de La Haye l'avait invitée à le faire, la Commission a entamé le processus d'évaluation des résultats obtenus au cours de la première phase de la mise en place du régime d'asile européen commun (ci-après le «RAEC»).

En ce qui concerne le règlement de Dublin, le 6 juin 2007, la Commission a, d'une part, publié un **rapport d'évaluation** global du système de Dublin[3], qui était fondé sur un large éventail de contributions émanant des différents acteurs et, d'autre part, présenté un **livre vert** sur le futur RAEC[4] destiné à déterminer les options envisageables pour l'élaboration de sa seconde phase. Si le rapport d'évaluation tient lieu d'**analyse technique** du système de Dublin, la consultation fondée sur le livre vert sert d'**évaluation politique**.

La Commission a commandé une étude à un organisme extérieur afin de disposer d'éléments pour procéder à la présente analyse d'impact. En outre, des **réunions d'experts** ont été organisées entre octobre 2007 et juillet 2008 avec les États membres, des ONG et l'UNHCR, des avocats, des magistrats, ainsi que des membres du Parlement européen, afin de recueillir leur point de vue sur les améliorations à apporter au règlement de Dublin.

Les questions soulevées et les suggestions avancées ont servi de base à l'élaboration de la présente analyse d'impact.

2. ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÈMES

Les types de problèmes suivants ont été mis en évidence en ce qui concerne l'application du règlement de Dublin:

- les dispositions imprécises ou inappropriées du règlement de Dublin sont non seulement contre-productives pour l'efficacité du système, mais créent aussi des problèmes aux demandeurs d'asile;
- les différends entre les États membres au sujet de l'application des règles de Dublin ne sont pas réglés d'une manière efficace;
- les transferts effectués en application de la procédure de Dublin pourraient surcharger davantage les États membres déjà exposés à une pression particulière;
- les transferts effectués en application de la procédure de Dublin pourraient, dans des circonstances exceptionnelles, aboutir à une protection insuffisante des demandeurs d'asile;

---

1 COM(2007) 640.

2 Numéro de référence PLTC: 2008/JLS/022.

3 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin, COM(2007) 299 final, SEC(2007) 742. Le «système de Dublin» vise à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par un ressortissant de pays tiers sur le territoire de l'un des États membres. Il comprend le règlement de Dublin et le règlement Eurodac, ainsi que leurs règlements d'application respectifs.

4 COM(2007) 301.

- l'information des demandeurs d'asile et les garanties juridiques qui leur sont offertes sont insuffisantes;
- l'unité familiale et la défense des intérêts des enfants et des autres groupes vulnérables ne sont pas suffisamment garanties par les États membres.

L'analyse d'impact examine ensuite la manière dont la situation est susceptible d'évoluer si aucune mesure n'est prise au niveau européen. Elle conclut que les problèmes actuels persisteraient et qu'une intervention au niveau européen est tout à fait justifiée.

3. OBJECTIFS DE L'ACTION

Les **objectifs généraux** de la seconde phase du RAEC à l'égard de la proposition de modification du règlement de Dublin sont les suivants: i) faire en sorte que l'ensemble des besoins des demandeurs d'une protection internationale soient couverts par le mécanisme de détermination de la responsabilité, et renforcer l'efficacité du système en réduisant le temps et les ressources qu'y consacrent les États membres, et ii) mieux répondre aux situations dans lesquelles les capacités d'accueil et/ou les capacités de traitement des demandes d'asile des États membres sont soumises à une pression particulière.

Ces objectifs généraux doivent être complétés notamment par les **objectifs spécifiques** suivants:

I) garantir un fonctionnement sans heurts de la procédure de détermination de la responsabilité;

II) garantir un règlement efficace des différends opposant les États membres;

III) prévenir toute surcharge des États membres déjà soumis à une pression particulière et faire en sorte que les demandeurs d'asile bénéficient de normes de protection suffisantes;

IV) renforcer les garanties juridiques en faveur des demandeurs d'asile et leur permettre de mieux défendre leurs droits;

V) assurer le respect du droit à l'unité familiale et améliorer la gestion des groupes vulnérables de manière à répondre à leurs besoins spécifiques.

Plusieurs objectifs opérationnels indicatifs sont également définis.

4. OPTIONS D'ACTION

Eu égard à la nature différente des objectifs spécifiques précités, l'analyse d'impact propose des sous-options pour chacun de ces objectifs. L'option privilégiée regroupe les sous-options privilégiées qui ont été retenues pour les différents objectifs spécifiques.

Statu quo (cette option concerne tous les problèmes recensés)

Les mesures continueront d'être prises par les États membres dans le cadre actuel. Le cadre juridique existant demeurerait inchangé et les activités en cours se poursuivraient. La Commission continuera à surveiller la mise en œuvre du règlement de Dublin.

4.1. Options privilégiée

Compte tenu du degré de complexité des sous-options envisagées, le présent résumé se borne à l'énumération des principaux éléments composant l'option privilégiée. Cette dernière consiste à la fois en **options législatives** et en options axées sur le **renforcement de la coopération**

pratique entre les États membres.

S'agissant de:

I) garantir un fonctionnement sans heurts de la procédure, les sous-options législatives privilégiées prévoient:

– l'introduction d'un délai suffisant pour le dépôt des requêtes aux fins de reprise en charge et pour répondre aux requêtes justifiées par des motifs humanitaires, et la réduction du délai de réponse aux demandes d'informations;

– l'obligation pour les États membres de procéder à un entretien individuel avec les demandeurs d'asile soumis à la procédure de Dublin;

– l'adoption de règles concernant le coût des transferts au titre de la procédure de Dublin et la clarification des conséquences en cas de transfert erroné et en cas d'annulation de la décision de transfert sur recours de l'intéressé, alors que le transfert a déjà eu lieu;

– la clarification des conditions et de la procédure d'application de plusieurs clauses du règlement (la cessation de responsabilité, la clause de souveraineté et la clause humanitaire).

Les options de coopération pratique privilégiées, qui complètent les options législatives privilégiées, proposent:

– la détermination et la diffusion, par le biais des réunions d'experts, des meilleures pratiques en matière de transferts des demandeurs d'asile;

– l'élaboration d'un manuel sur l'application des règlements de Dublin, apportant des réponses aux questions soulevées par les experts nationaux sur l'application desdits règlements dans des cas concrets et qui devrait servir d'ouvrage de référence pour des cas analogues;

II) régler efficacement les différends opposant les États membres, la sous-option législative privilégiée prévoit un mécanisme de conciliation pour l'ensemble des différends portant sur l'application du règlement de Dublin.

L'option de coopération pratique privilégiée, qui complète l'option législative privilégiée, mentionne l'élaboration d'un manuel sur l'application du règlement de Dublin (comme au point I);

III) prévenir toute surcharge des États membres déjà exposés à une pression particulière et faire en sorte que les demandeurs d'asile bénéficient de normes de protection suffisantes dans l'État membre responsable, la sous-option privilégiée prévoit la possibilité de prendre, au niveau de l'Union, une décision de suspension du transfert/retour à l'État membre responsable dans certains cas bien précis.

La création d'équipes d'experts en matière d'asile, coordonnées au niveau de l'Union et chargées d'assister les États membres se trouvant en situation de «surcharge» en raison du grand nombre de transferts effectués en application de la procédure de Dublin, constitue l'option de coopération pratique privilégiée, en partie à titre d'alternative à l'option législative privilégiée (elle devrait être appliquée lorsqu'aucune décision de gel des retours n'a été prise (conformément à la mesure législative) ou lorsqu'une telle décision a été prise à titre temporaire jusqu'à ce que la situation se stabilise dans les États membres concernés);

IV) renforcer les garanties juridiques en faveur des demandeurs d'asile et leur permettre de mieux défendre leurs droits, les sous-options législatives privilégiées proposent:

– d'imposer aux États membres une obligation de fournir aux demandeurs d'asile des informations détaillées sur la procédure de Dublin et sur les droits qu'elle leur confère. La nécessité d'adopter une brochure multilingue ad hoc, uniforme pour toute l'Union, en appliquant les règles de comitologie en vigueur, est également évoquée;

– d'instaurer un droit de recours contre les décisions de transfert, et l'obligation pour les juridictions d'examiner d'office la nécessité de suspendre provisoirement l'exécution d'une telle décision;

– de définir des conditions restreintes de rétention des demandeurs d'asile relevant de la procédure de Dublin. Concrètement, cette rétention devrait être une mesure de dernier ressort, après notification de la décision de transfert au demandeur d'asile et lorsqu'aucune autre mesure alternative à la détention n'est considérée comme satisfaisante parce qu'il y a des raisons objectives de craindre la fuite du demandeur d'asile;

– de préciser qu'un demandeur d'asile a, en toute circonstance, accès à la procédure d'asile, conformément aux dispositions de la directive sur les procédures d'asile;

– de maintenir le droit des États membres d'envoyer un demandeur d'asile dans un pays tiers mais seulement après un examen minutieux des critères relatifs aux pays tiers sûrs, fixés par la directive sur les procédures d'asile;

V) assurer le respect de l'unité familiale et améliorer la gestion des groupes vulnérables, les sous-options privilégiées proposent:

– d'accroître les garanties concernant les mineurs non accompagnés, par exemple: le droit au regroupement avec la famille en mesure de s'occuper d'eux sera rendu obligatoire pour les mineurs non accompagnés; des dispositions imposant la représentation des mineurs non accompagnés tout au long de la procédure seront ajoutées; les cas d'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant lors de la détermination de l'État membre responsable seront clarifiés;

– d'introduire une nouvelle disposition obligeant les États membres à échanger des informations pertinentes (notamment médicales) entre eux avant de procéder aux transferts au titre de Dublin, afin d'assurer avant tout la continuité de la protection offerte aux demandeurs d'asile;

– d'élargir le droit au regroupement familial en incluant les demandeurs et bénéficiaires de la protection subsidiaire dans le champ d'application du règlement et en précisant que l'application de la clause de souveraineté ne saurait empêcher le regroupement d'un demandeur d'asile avec un membre de sa famille. Le droit au regroupement familial avec des personnes de la famille qui sont à charge deviendra obligatoire et la définition des «membres de la famille» sera élargie pour garantir un plus grand respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. En outre, l'application de la clause humanitaire sera étendue aux personnes d'une famille qui ne sont pas nécessairement à charge au sens humanitaire strict (tels que les frères et sœurs majeurs).

Les options de coopération pratique privilégiées, qui complètent les options législatives privilégiées, concernent:

– le besoin qu'ont les États membres d'assurer les formations appropriées au personnel intervenant dans la procédure de détermination de la responsabilité, notamment pour lui permettre de traiter correctement les dossiers relatifs aux groupes vulnérables;

– la mise en place d'un réseau d'experts nationaux chargés de la catégorie des mineurs.

Les **principaux avantages** de l'option privilégiée sont les suivants:

- **l'efficacité et la cohérence** de la procédure de détermination de la responsabilité seront accrues grâce, par exemple, à la fixation de délais appropriés, à la clarification des conditions et procédures d'application de diverses dispositions ainsi qu'à des mesures de coopération pratique, telles que l'élaboration d'un manuel sur l'application du règlement de Dublin;
- **le niveau de protection** offert aux demandeurs d'asile relevant du système de Dublin sera considérablement accru, par exemple en précisant les conditions de rétention et en renforçant les garanties juridiques relatives aux décisions de transfert au titre de Dublin;
- la procédure de Dublin apportera une réponse adaptée aux besoins des États membres confrontés à des **situations de pression particulière** et les droits des demandeurs d'asile dans ce contexte seront mieux garantis.

S'agissant des **principaux résultats**:

- l'option privilégiée a des effets très positifs dans l'ensemble sur les droits fondamentaux des personnes soumises à la procédure de Dublin : le droit à l'unité familiale serait sensiblement renforcé par un élargissement du champ d'application du regroupement familial, l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés serait mieux pris en compte, le droit à la liberté et à la libre circulation serait renforcé par la limitation de la rétention, etc.;
- grâce à un fonctionnement plus rapide et sans heurts du système ainsi qu'à une meilleure information des demandeurs d'asile sur les règles du dispositif de Dublin et les droits qu'il leur confère, ces demandeurs seront moins enclins à se tourner vers les mouvements secondaires illégaux et, au final, ils seront mieux acceptés et intégrés dans la société d'accueil.

S'agissant de la **faisabilité financière**, les coûts financiers et administratifs augmenteraient dans l'ensemble mais, dans certains cas, des réductions ou économies à long terme pourraient également être constatées :

- des fonds supplémentaires seraient nécessaires pour respecter les nouveaux délais proposés mais certaines économies d'échelle pourraient être réalisées à moyen terme grâce à la plus grande efficacité de la procédure;
- certains États membres devraient assumer des coûts supplémentaires lorsqu'ils suspendraient leurs transferts du fait de la pression particulière subie par l'État membre responsable, car ils devraient provisoirement fournir des conditions adéquates aux personnes non transférées;
- les coûts augmenteraient car les États membres devraient adapter leurs informations existantes aux exigences fixées par la présente option. Des économies seraient toutefois réalisées si les informations fournies suscitaient davantage de coopération et de respect des règles chez les demandeurs soumis à la procédure de Dublin;
- s'il est adopté, l'effet suspensif du recours contre une décision de transfert pourrait générer des coûts pour l'État membre sur le territoire duquel le demandeur restera temporairement, mais des économies pourraient également être réalisées puisque le coût des éventuels renvois consécutifs aux décisions annulées serait évité;
- la réduction des cas dans lesquels les personnes soumises au système de Dublin pourraient être placées en rétention devrait permettre de faire des économies puisque les centres de

rétention des États membres seraient moins sollicités et les coûts considérables liés à la rétention diminueraient;

- le traitement des mineurs non accompagnés (par exemple, la représentation) et l'échange d'informations sur les personnes vulnérables transférées entraîneraient des coûts supplémentaires. Ce serait également le cas des mesures de coopération pratique telles que la formation des personnels et la mise en place d'un réseau d'experts. Cependant, nombre de ces mesures pourraient aussi être cofinancées en présentant des projets dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés.

5. SUIVI ET ÉVALUATION

Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de l'option privilégiée constitueront un facteur déterminant de l'efficacité du règlement de Dublin révisé. À cet égard, la Commission établira des évaluations et rapports réguliers sur l'application par les États membres du règlement révisé. Les réunions d'experts se poursuivront régulièrement pour analyser les problèmes que pose la mise en œuvre et échanger les meilleures pratiques entre États membres.

L'entrée en vigueur du règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale[5], qui comporte certaines références aux statistiques relatives au système de Dublin, permettra d'assurer un suivi et une évaluation appropriés.

De plus, ainsi que l'annonçait le plan d'action, outre une évaluation régulière, la Commission a l'intention de réexaminer le principe sur lequel repose le système de Dublin, dès que la seconde phase du RAEC sera en place.

En ce qui concerne les indicateurs mesurant les progrès et l'efficacité de l'option privilégiée pour atteindre les objectifs, les éléments suivants peuvent être pris en considération, entre autres:

- mise en œuvre par les EM des modifications du règlement de Dublin proposées
- ressources affectées à cette mise en œuvre
- nombre de transferts de demandeurs d'asile effectués par rapport au nombre de demandes de transfert acceptées
- nombre de différends réglés dans le cadre du mécanisme prévu à cet effet
- nombre de dossiers dans lesquels la clause de souveraineté et la clause humanitaire sont appliquées
- ressources affectées à l'information et à l'aide judiciaire destinées aux demandeurs d'une protection internationale soumis à la procédure de Dublin
- nombre de demandeurs soumis à la procédure de Dublin
- transferts suspendus dans les situations de pression particulière
- (répartition des) demandes de protection internationale par rapport à la taille de la population (par millier d'habitants) par EM
- nombre d'équipes d'experts en matière d'asile créées et envoyées dans les États membres confrontés à une pression particulière.

[5] Règlement (CE) n° 862/2007, JO L 199 du 31.7.2007.