



Réforme du règlement Dublin

Propositions d'amélioration

Janvier 2017

Contacts :

Jean-François Ploquin, directeur général
direction@forumrefugies.org | 06 16 17 77 21

Laurent Delbos, responsable du plaidoyer
ldelbos@forumrefugies.org | 06 22 20 46 96

Le 6 avril 2016, la Commission européenne [annonçait](#) un processus de réforme globale du régime d'asile européen commun (RAEC) afin de « *répondre aux lacunes mises en évidence par la crise actuelle* ». S'agissant de la réforme du règlement Dublin, les objectifs affichés étaient de « *mieux gérer les arrivées massives et garantir un partage équitable des responsabilités* ». Pour cela, la Commission indiquait qu'elle « *pourrait proposer de modifier le règlement de Dublin soit en le simplifiant et en le complétant par un mécanisme d'équité correcteur, soit en adoptant un nouveau système fondé sur une clé de répartition* ».

Le 4 mai 2016, la Commission européenne a proposé une [refonte](#) du règlement 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 « Dublin III ». L'option choisie et proposée par la Commission européenne est de modifier le règlement Dublin en conservant le même principe de base - les demandeurs d'asile devraient, sauf s'ils ont de la famille ailleurs, demander l'asile dans le premier pays d'entrée - et en le complétant par un « mécanisme d'équité correcteur », déclenché lorsqu'un Etat membre est responsable d'un nombre disproportionné de demandes afin de rectifier cela.

L'objectif présenté par la Commission est à la fois de « simplifier » Dublin III et de le « rendre plus efficace ». Dans son exposé des motifs, la Commission indique que la proposition « *conserve le lien entre la responsabilité des Etats membres dans le champ de l'asile et leurs responsabilités en termes de contrôles de leurs frontières extérieures* ».

Les principales failles et lacunes du règlement Dublin III mises en évidence par la Commission européenne sont :

- La mise en œuvre du règlement par certains Etats membres est incomplète ou erronée ;
- La mise en œuvre du règlement n'est pas harmonisée entre les Etats membres, notamment au regard de l'information fournie aux demandeurs d'asile, de l'interprétation du concept d'intérêt supérieur de l'enfant, de l'usage de la rétention, de la suspension des transferts en cas de recours etc. ;
- La hiérarchie des critères ne prend pas en compte les capacités d'accueil et de traitement des demandes dans les Etats membres ;
- L'attribution de la responsabilité allonge les procédures d'asile (en moyenne 10 à 11 mois passent avant que l'évaluation de la demande d'asile *per se* n'ait lieu) ;
- Les mouvements secondaires sont trop nombreux.

En attendant un accord sur cette proposition, les décisions adoptées par le Conseil européen en septembre 2015 en matière de relocalisation seront appliquées jusqu'au 26 septembre 2017. Dans le cas où ce règlement serait adopté, la Commission compte retirer sa [proposition](#) publiée en septembre 2015 visant à créer un mécanisme permanent de relocalisation ainsi que sa [proposition](#) sur la détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile des MIE publiée en juin 2014.

Le budget nécessaire pour la mise en œuvre de cette proposition a été estimé à 1,829 milliard d'euros pour la période 2017-2020.

Avant-propos

Forum réfugiés-Cosi aurait souhaité qu'un véritable système européen de répartition, tel qu'envisagé par la Commission européenne dans sa communication du 6 avril, soit développé et regrette que le critère de première entrée irrégulière dans l'Union européenne (UE) demeure la norme fondamentale du fonctionnement du règlement Dublin.

S'il doit être maintenu, l'application de ce principe ne peut fonctionner qu'à condition que tous les Etats membres disposent d'un système d'asile efficient et protecteur offrant les mêmes garanties à tous les demandeurs d'asile. Il doit par ailleurs être complété par une révision et une mise en œuvre optimale du mécanisme d'équité correcteur prévu dans le règlement , afin de ne pas faire peser la charge de l'accueil sur quelques États membres.

La proposition de règlement formulée par la Commission européenne comporte **plusieurs points, nouvellement introduit ou issus du règlement Dublin III, qu'il convient de préserver au cours du processus législatifs.**

- ▶ Forum réfugiés-Cosi se félicite du maintien de l'article 3(2) selon lequel dans le cas où le transfert d'un demandeur d'asile vers l'Etat membre responsable n'est pas possible du fait des défaillances systémiques du système d'accueil et/ou de la procédure d'asile, et risque de lui faire encourir des traitements inhumains ou dégradants, l'Etat membre dans lequel se trouve le demandeur doit examiner la demande.

La hiérarchie des critères de détermination de l'Etat responsable demeure identique au règlement Dublin III. Les critères familiaux priment donc sur les autres critères, notamment ceux liés aux titres de séjour ou visas et ceux portant sur l'entrée ou le séjour irréguliers dans un Etat membre. Toutefois, il sera essentiel de veiller à une réelle application de ces critères aujourd'hui très peu pris en compte dans la pratique.

- ▶ Pour l'application des critères familiaux, la définition des membres de famille est élargie aux frères et sœurs (sans précision d'âge) et aux liens familiaux établis en dehors du pays d'origine (mais avant l'entrée sur le territoire des Etats membres).
- ▶ La proposition introduit une nouvelle possibilité de recours, permettant aux demandeurs de contester la non-application du critère de famille.
- ▶ La mise en place d'un mécanisme d'équité correcteur participe d'une meilleure répartition des demandeurs d'asile et illustre un principe de solidarité nécessaire. Cependant, certains aspects relatifs à son fonctionnement doivent être précisés voire modifiés¹.

Selon Forum réfugiés-Cosi, **plusieurs dispositions contenues dans la proposition de règlement formulée par la Commission européenne doivent cependant être supprimées, ou ajustées**, afin de permettre un exercice effectif du droit d'asile au sein de l'UE en conformité avec la convention de Genève de 1951 et les instruments européens de protection des droits de l'homme.

¹ Voir les recommandations de Forum réfugiés-Cosi sur le mécanisme d'équité correcteur (point 9)

1 Supprimer la procédure de recevabilité qui précède la détermination de l'Etat membre responsable

Proposition de la Commission européenne

Article 3(2)(a)

L'Etat membre dans lequel une demande d'asile est introduite applique en premier lieu une procédure de recevabilité sur la base des concepts de « pays tiers sûr » et de « premier pays d'asile ». L'application de la procédure de recevabilité précède l'application des critères pour déterminer l'Etat membre responsable du traitement d'une demande d'asile.

Si la demande est jugée irrecevable, l'Etat membre dans lequel la demande d'asile a été introduite initialement est responsable du demandeur et de la suite de la procédure. L'application des concepts de « pays tiers sûr » et de « pays de premier asile » définis par la proposition de règlement Procédures pourrait ainsi entraîner l'éloignement du demandeur d'asile vers un pays tiers à l'Union européenne sans que sa demande ne soit examinée au fond.

Si la demande est considérée comme recevable, les critères de détermination de l'Etat membre responsable doivent être appliqués.

Recommandation de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi recommande le retrait de la procédure de recevabilité, préalable à la détermination de l'Etat membre responsable et fondée sur les principes de « pays tiers sûr » et « pays de premier asile ».

L'UE ne peut se décharger de sa responsabilité en transférant ses obligations en matière d'asile issues du droit international (Convention de Genève) et européen (Charte des droits fondamentaux, Traité sur l'Union européenne) sur des pays tiers. La déclaration UE-Turquie a mis en lumière les restrictions contestables à l'accès à la protection internationale sur le sol européen qu'elle implique et le risque réel que les circonstances individuelles du demandeur ne soient pas prises en compte. La procédure de recevabilité proposée correspond au développement de cette logique, empêchant de nombreux demandeurs d'asile d'enregistrer leur demande dans l'UE sans garantie ni contrôle quant aux procédures appliquées dans le pays de renvoi.

Cette procédure générerait par ailleurs des lourdeurs administratives importantes qui ne vont pas dans le sens de l'efficacité du système.

2 Permettre l'application des critères familiaux pour tous les demandeurs d'asile

Proposition de la Commission européenne

Article 3(2)(b)

Dans le cas où le demandeur d'asile vient d'un pays d'origine sûr ou présente un risque pour la sécurité nationale, l'Etat membre devra évaluer sa demande dans le cadre d'une procédure accélérée. Il est, de fait, l'Etat membre responsable du traitement de la demande d'asile sans examen des critères de détermination de l'Etat responsable. Cet Etat membre sera également considéré responsable d'une demande de réexamen par ce même demandeur.

Recommandation de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi recommande que tous les demandeurs d'asile, y compris s'ils proviennent d'un pays d'origine sûr, puissent demander l'application des critères familiaux pour la détermination de l'Etat membre responsable du traitement de leur demande d'asile.

Les critères familiaux priment sur les autres critères, au titre du principe de l'unité de famille qui découle du droit au respect de la vie privée et familiale défini par l'article 8 de la Convention

européenne des droits de l'homme. L'objectif de célérité dans le traitement des demandes provenant de pays d'origine sûr ne doit pas remettre en cause l'application de ce droit fondamental et écarter une possibilité de rejoindre sa famille pendant l'examen de sa demande d'asile. Ce positionnement s'inscrit dans la continuité des propositions du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)² formulées en décembre 2016 concernant la réunification familiale.

3 Prévoir une clause de cessation de responsabilité pour les reprises en charge

Proposition de la Commission européenne

Article 30(2)

Selon la proposition de la Commission européenne, l'attribution de la responsabilité ne doit se faire qu'une seule fois. L'Etat responsable demeure responsable de toutes les demandes postérieures du demandeur. De ce fait, la clause de cessation de la responsabilité (article 19 du règlement Dublin III) est supprimée et le non-respect des délais ne provoquera plus de transfert de responsabilité automatique entre les Etats membres en cas de reprise en charge.

Recommandation de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi recommande de rétablir la clause de cessation de responsabilité et les dispositions afférentes figurant dans le règlement Dublin III, qui permettent d'attribuer la responsabilité du traitement de la demande à un autre Etat membre que celui initialement considéré comme responsable.

Pour Forum réfugiés-Cosi, la clause de cessation de responsabilité doit *a minima* être appliquée lorsque les délais de procédure et de transfert ne sont pas respectés afin de s'assurer que tous les demandeurs d'asile aient accès à une procédure d'asile dans l'UE.

La proposition de règlement ne prévoit des modalités de cessation de responsabilité que pour les situations de prise en charge, excluant ainsi les reprises en charge. Si ces propositions étaient adoptées, certains demandeurs d'asile pourraient se retrouver bloqués dans la procédure Dublin pour une durée indéterminée, dans l'impossibilité de faire valoir leur droit fondamental à demander l'asile pour des raisons ne relevant pas de leur responsabilité (non-acceptation des Etats, absence de mise en œuvre des transferts etc.).

4 Faciliter l'application des critères de famille

Proposition de la Commission européenne

Article 10, 11, 12 et 13

Le chapitre III reste pratiquement identique au règlement Dublin actuellement en vigueur. Il est précisé que l'application des critères de détermination de l'Etat membre responsable ne se fait qu'une seule fois.

La hiérarchie des critères reste la même. S'agissant des critères de famille en particulier :

- Mineurs non accompagnés : l'Etat membre responsable est celui où résident légalement ou où se trouvent les membres de la famille ou des proches du mineur, sauf si cela est contraire à son intérêt supérieur. S'il n'a pas de famille ou de proches dans un autre Etat, l'Etat membre où il a introduit sa demande est responsable du traitement de celle-ci, sauf si cela est contraire à son intérêt supérieur.
- Membres de famille bénéficiaires de la protection internationale ou demandeurs d'asile : l'Etat membre responsable du traitement de la demande d'asile est celui où se trouvent les membres de la famille du demandeur, qu'ils soient bénéficiaires d'une protection internationale ou demandeurs d'asile (avant qu'une première décision sur le fond de la demande ait été prise), si le demandeur en fait la demande par écrit.

² HCR, Vision Paper « Mieux protéger les réfugiés dans l'UE et dans le monde », 5 décembre 2016, p.11.

Recommandations de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi recommande que la formulation par écrit de la demande de se voir appliquer le critère de famille soit incluse dans la notification des droits faite au demandeur d'asile et résulte d'une question posée systématiquement par les autorités en charge de l'enregistrement de la demande afin d'éviter, comme c'est le cas actuellement, que le demandeur soit seul responsable de l'application de cette clause.

Par ailleurs, Forum réfugiés-Cosi soutient les recommandations du HCR s'agissant de la priorisation de la réunification familiale immédiatement après l'enregistrement des demandeurs d'asile et ce dans le cadre d'un système d'enregistrement commun³.

Enfin, Forum réfugiés-Cosi recommande que les Etats membres prennent en considération les besoins spécifiques des mineurs, en particulier des mineurs non accompagnés et séparés et l'impact de la proposition législative étudiée sur les enfants⁴.

La pratique de Dublin montre clairement que les critères de famille sont très peu voire pas appliqués⁵, notamment du fait de la difficulté à retrouver les membres de famille (*family tracing*) ou à obtenir des preuves quant aux liens familiaux existant entre le demandeur et les membres de famille présumés. L'accès à l'information constitue également un enjeu et les conditions de l'entretien individuel, lorsqu'il a lieu, ne garantissent pas un accès systématique à l'interprétariat, à la confidentialité et à un entretien de qualité.⁶

L'absence de réunification familiale effective et rapide pour les demandeurs d'asile souhaitant rejoindre leurs proches dans un autre Etat membre est l'une des raisons expliquant les mouvements secondaires irréguliers. Favoriser et faciliter celle-ci va donc dans le sens de l'objectif d'efficacité poursuivi par la Commission européenne.

5 Rétablir le champ d'application de la clause discrétionnaire

Proposition de la Commission européenne

Article 19

Tant qu'aucun Etat membre n'a été déclaré responsable, un Etat membre peut décider d'examiner une demande de protection internationale introduite sur son territoire mais seulement du fait de la présence de membres de la famille élargie (c'est-à-dire des membres de la famille non couverts par la définition de la proposition de règlement). Cette disposition est nouvelle.

Par ailleurs, un Etat membre conduisant la procédure de détermination de l'Etat membre responsable peut demander à un autre Etat membre de prendre la responsabilité du traitement d'une demande d'asile du fait de la présence de membres de la famille élargie du demandeur sur son territoire, même si cet Etat membre n'est pas responsable d'après les critères énoncés dans le règlement. Les personnes doivent exprimer leur consentement par écrit.

La demande de prise en charge pour motifs humanitaires, actuellement définie par le présent règlement Dublin est supprimée, et les Etats membres ne peuvent plus décider d'examiner une demande qui relèverait de la responsabilité d'un autre Etat membre, en dehors des critères familiaux énoncés.

Recommandations de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi recommande que la formulation de l'article 19 conserve les termes de l'article 17 du règlement actuellement en vigueur (clause discrétionnaire) afin de maintenir la possibilité pour les

³ *Ibidem*.

⁴ Voir l'opinion de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE sur l'impact sur les enfants de la proposition de révision du règlement Dublin, 23 novembre 2016.

⁵ Evaluation du fonctionnement du règlement Dublin III commandée par la Commission européenne au cabinet de conseil ICF international, rapport intermédiaire produit en décembre 2015.

⁶ *Idem*.

Etats membres de se déclarer responsable du traitement d'une demande d'asile pour d'autres motifs que la présence de membres de la famille élargie du demandeur dans un autre Etat membre, y compris après que l'Etat membre responsable ait été déterminé.

L'application de la clause discrétionnaire basée sur des considérations humanitaires doit tout particulièrement être réintroduite et la nouvelle disposition, selon laquelle l'application des clauses discrétionnaires ne peut intervenir qu'avant que l'Etat membre responsable n'ait été déterminé, doit être supprimée. Forum réfugiés-Cosi recommande par ailleurs que soit ajoutée la possibilité de recourir à cette clause discrétionnaire sur la base de critères de vulnérabilité.

Si le fait de préciser que la présence de membres de la famille élargie, en dehors de la définition de membres de famille telle que posée par le règlement Dublin, peut constituer un motif d'application de la clause discrétionnaire peut représenter une évolution positive, l'application des clauses discrétionnaires ne peut cependant se limiter à cette seule situation. Réduire le champ d'application des clauses discrétionnaires introduit une restriction au droit souverain des Etats membres de traiter une demande d'asile s'ils l'estiment nécessaire et pertinent. La notion de souveraineté est pourtant invoquée au soutien des mesures permettant aux Etats membres de refuser la responsabilité du traitement d'une demande. Dans un souci de cohérence, ils doivent également pouvoir se déclarer responsable d'une demande qui ne relève pas de leur responsabilité au regard des critères du règlement notamment pour permettre la mise en place de politique d'asile nationales spécifiques (opération de démantèlement de Calais par exemple). Le maintien d'une clause de souveraineté dans les mêmes termes que le règlement Dublin III permet par ailleurs une meilleure efficacité et une simplification du fonctionnement du règlement Dublin pour certaines situations.

6 Revoir les sanctions imposées aux demandeurs en cas de non-respect de leurs obligations liées au règlement

Proposition de la Commission européenne

Articles 4, 5, 6 et 20

Le demandeur est obligé de demeurer dans l'Etat membre où il a introduit sa demande d'asile pendant toute la procédure de détermination de l'Etat membre responsable. Il est obligé de respecter la décision qui est prise quant à l'Etat membre déterminé responsable. Son droit de demander l'asile n'inclut pas le choix de l'Etat membre où il peut le faire et il doit en être informé. Le non-respect de ces obligations a un impact à la fois sur la procédure et les conditions d'accueil.

Il est notamment prévu que lorsque la demande d'asile est en cours d'examen par l'Etat membre responsable et que le demandeur quitte cet Etat membre et est identifié dans un autre Etat membre, il doit y être renvoyé et sa demande d'asile sera traitée en procédure accélérée. Les conditions d'accueil lui seront retirées, sauf l'aide médicale d'urgence.

Il est aussi prévu que lorsqu'un demandeur dont la demande a été rejetée par l'Etat membre responsable introduit une demande dans un autre Etat membre, l'Etat membre responsable, doit reprendre le demandeur mais sa demande rejetée ne peut plus faire l'objet d'un recours.

Recommandations de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi recommande que les mesures restrictives appliquées dans l'Etat de retour en matière d'accès aux conditions d'accueil n'aient pas pour conséquences de pénaliser les demandeurs en raison de défaillances dans l'application du règlement Dublin qu'ils n'auraient pas pu soulever. Le demandeur d'asile doit ainsi pouvoir être entendu, de manière systématique, dans le cadre d'un entretien personnel et pouvoir introduire un recours contre une décision de transfert qu'il s'agisse d'une demande de prise en charge ou d'une notification de reprise en charge. L'application du règlement Dublin ne doit pas non plus avoir de conséquences sur la procédure applicable dans l'Etat responsable (traitement de la demande en procédure accélérée ; droit au recours supprimé vis-à-vis du rejet de la demande dans un Etat si le demandeur est identifié dans un autre Etat)

Enfin, Forum réfugiés-Cosi recommande que le règlement précise à quelles conditions d'accueil aurait droit un demandeur d'asile dans l'Etat membre où il se trouve ou qu'*a minima*, le règlement Dublin fasse référence à la directive Accueil révisé sur ce point.

L'objectif visant à éviter les mouvements secondaires et les stratégies migratoires ne doit pas aboutir à transférer une personne dans un autre Etat sans conditions d'accueil, indépendamment de sa situation personnelle. Toute diminution ou suppression des conditions matérielles d'accueil risque par ailleurs de générer des situations de vulnérabilité extrême pouvant elles-mêmes conduire à des situations d'exploitation et de traite des êtres humains.

Le fait de priver un demandeur d'asile de la possibilité d'exercer un recours, droit fondamental reconnu par la Convention européenne des droits de l'homme (article 13) mais aussi par la Charte des droits fondamentaux de l'UE (article 47) n'est pas acceptable.

7 Rétablir le caractère obligatoire et systématique de l'entretien personnel

Proposition de la Commission européenne

Article 7

L'article relatif à l'entretien personnel reste sensiblement le même que dans le règlement Dublin actuellement en vigueur. Deux différences majeures peuvent cependant être identifiées :

La disposition actuellement en vigueur selon laquelle « *l'Etat membre qui ne conduit pas d'entretien personnel doit donner au demandeur l'opportunité de présenter toute information complémentaire pertinente pour correctement déterminer l'Etat membre responsable avant qu'une décision relative au transfert du demandeur vers l'Etat membre considéré responsable soit prise* » est supprimée.

La disposition actuellement en vigueur selon laquelle « *l'entretien personnel doit être conduit dans les meilleurs délais et, dans tous les cas, avant qu'une décision de transfert du demandeur vers l'Etat membre responsable au regard de l'article 26(1) [lequel fait explicitement référence aux cas de prise ou de reprise en charge]* », est modifiée comme suit : « *l'entretien personnel doit être conduit dans les meilleurs délais et, dans tous les cas, avant qu'une demande de prise en charge ne soit faite* ».

Recommandations de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi recommande que l'entretien personnel soit obligatoire et systématique et ce, qu'il s'agisse d'une procédure de prise ou de reprise en charge, comme le prévoit aujourd'hui le Règlement Dublin III. Le demandeur doit être systématiquement entendu, y compris dans le cadre d'une procédure de recours.

Forum réfugiés-Cosi recommande par ailleurs que la disposition permettant à un demandeur de présenter toute information complémentaire pertinente dans l'hypothèse où l'Etat membre n'a pas conduit d'entretien et ce avant qu'une décision relative au transfert du demandeur ne soit prise, soit rétablie.

L'entretien personnel est fondamental afin de garantir une application juste, efficace et optimale du règlement Dublin.

Par ailleurs, au vu de l'exposé des motifs justifiant cette modification par la Commission européenne, il est important de rappeler que l'objectif d'efficacité et d'accélération des procédures ne doit pas conduire à la violation des droits fondamentaux des demandeurs, en particulier le droit du demandeur d'être entendu, reconnu par la Charte des droits fondamentaux de l'UE (article 41).

8 Permettre un recours effectif pour toutes les décisions de transfert

Proposition de la Commission européenne

Article 28

Un recours peut être introduit pour contester les décisions de transfert relatives aux situations suivantes :

- Lorsqu'un demandeur a retiré sa demande dans l'Etat membre responsable et introduit une demande d'asile dans un autre Etat membre : l'Etat membre responsable doit reprendre le demandeur.
- Lorsqu'un demandeur dont la demande a été rejetée par l'Etat membre responsable introduit une demande dans un autre Etat membre : l'Etat membre responsable doit reprendre le demandeur.
- Lorsqu'un Etat membre a octroyé une protection internationale à une personne et celle-ci se trouve sur le territoire d'un autre Etat membre sans y être autorisée : l'Etat membre ayant octroyé la protection doit reprendre le bénéficiaire de la protection internationale.

La personne concernée peut introduire un recours dans un délai de 7 jours après que la décision de transfert lui ait été notifiée. La Cour ou le tribunal saisi doit rendre une décision sous 15 jours durant lesquels le transfert ne peut pas être conduit.

Le champ du recours effectif doit être limité à l'évaluation d'un risque éventuel de traitement inhumain ou dégradant en cas de transfert dans l'Etat membre responsable ou d'une violation des articles 10, 13 et 18 relatifs respectivement aux mineurs, à la procédure familiale et aux personnes dépendantes. La non-application des critères familiaux doit également pouvoir faire l'objet d'un recours.

Recommandations de Forum réfugiés-Cosi

Forum réfugiés-Cosi recommande le maintien des dispositions du règlement Dublin III permettant un recours contre toutes les décisions de transfert ainsi qu'un droit à l'information. Toutes les décisions de transfert doivent ainsi être notifiées au demandeur qui peut ensuite les contester par l'introduction d'un recours permettant d'être entendu au cours d'une audience, et ce quel que soit le motif.

Par ailleurs, Forum réfugiés-Cosi recommande que le délai d'introduction du recours soit d'un mois à compter de la notification de la décision de transfert – et non pas 7 jours comme indiqué dans la proposition de la Commission - et que, dans le cadre de ce recours, le requérant puisse être entendu et bénéficier d'une aide juridique gratuite.

La proposition de la Commission européenne ne garantit pas le respect du droit à un recours effectif. Premièrement, la proposition de règlement ne fait pas référence aux situations de reprise en charge par application de l'article 20(1)(b) ou du critère de première entrée irrégulière sur le territoire d'un Etat membre (qu'il y ait un « hit » positif Eurodac ou pas) s'agissant de la notification de la décision de transfert et de la possibilité d'introduire un recours. Deuxièmement, afin de respecter le droit à un recours effectif⁷, Forum réfugiés-Cosi rappelle que, selon les articles 47 de la Charte des droits fondamentaux et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, celui-ci doit être disponible et suffisant, notamment au regard des délais impartis pour introduire ce recours. Pour être effectif, celui-ci doit également s'inscrire dans le cadre d'une procédure juridictionnelle permettant au demandeur d'être entendu au cours d'une audience. Le demandeur doit être systématiquement informé de ses droits au recours et à une aide juridique gratuite.

⁷ Voir article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme

9 Améliorer le mécanisme d'équité correcteur

Proposition de la Commission européenne

Chapitre 7

Une valeur indicative est calculée pour chaque Etat membre, permettant de savoir quel volume de demandes d'asile celui-ci devrait traiter. Cette valeur indicative est déterminée par une clé de référence basée sur les critères de population et de PIB, d'après les données annuelles Eurostat.

Pour la mise en œuvre du mécanisme, le règlement prévoit un système automatisé permettant de connaître précisément le nombre de demandes d'asile enregistrées et l'Etat déclaré responsable.

Si la part d'un Etat membre dépasse de 150% la valeur indicative définie pour cet Etat membre alors le système automatisé en informe l'Etat membre concerné et la Commission européenne. Une fois cette notification faite, le mécanisme d'équité correcteur doit être appliqué : le système informatisé détermine vers quel Etat le demandeur doit être acheminé (Etat de répartition) pour poursuivre la procédure d'asile.

La décision de transfert doit être prise dans un délai d'une semaine après que le système automatisé ait calculé quel était l'Etat membre de répartition. Le demandeur doit se voir notifier de la décision de transfert. Le transfert doit avoir lieu dans un délai de quatre semaines après que la décision de transfert ait été prise.

L'Etat membre bénéficiaire de l'application du mécanisme applique la procédure de recevabilité et traite en procédure accélérée les demandes de ressortissants originaires de pays d'origine sûrs ou présentant une menace pour la sécurité.

L'Etat membre de répartition est informé par le système automatisé dans les 72 heures après l'enregistrement de la demande dans l'Etat membre bénéficiant de l'application du mécanisme.

Les demandeurs dont la demande a été jugée recevable sont transférés vers l'Etat membre de répartition qui doit conduire l'entretien personnel. L'Etat de répartition se voit ainsi attribuer la tâche de déterminer l'Etat membre responsable du traitement des demandes d'asile introduites dans l'Etat membre qui bénéficie de l'application du mécanisme, et de mettre en œuvre le transfert le cas échéant.

Après trois mois de mise en œuvre du mécanisme, puis sur une base annuelle, les Etats membres ont la possibilité de ne pas participer à ce mécanisme. Dans le cas où un Etat membre prendrait cette décision, il devra l'indiquer dans le système automatisé, notifier les autres Etats membres, ainsi que la Commission européenne et l'Agence de l'UE pour l'Asile. Dans le cas où un Etat membre refuserait de participer à ce mécanisme, il devrait payer 250 000 euros pour chaque demandeur dont il aurait été responsable en application du mécanisme d'équité. Cette somme reviendra à l'Etat membre ayant pris la responsabilité de relocaliser les demandeurs dont l'Etat membre qui ne participe pas aurait autrement été responsable. Il appartiendra à l'Agence de l'UE pour l'Asile de veiller au respect de cette règle.

Recommandations de Forum réfugiés-Cosi

Si l'introduction d'un mécanisme d'équité correcteur constitue une voie d'amélioration, Forum réfugiés-Cosi recommande cependant que le mécanisme d'équité correcteur soit clarifié et dans certains cas modifié car plusieurs aspects de sa mise en œuvre restent incertains et pourraient conduire à une application inefficace voir contre-productive.

En particulier,

- (a) Forum réfugiés-Cosi recommande que le calcul de la valeur indicative soit précisé, afin notamment de mettre en évidence sa nature évolutive. Par ailleurs, le mécanisme d'équité correcteur devrait être déclenché bien avant le dépassement de 150% proposé, qui implique déjà une saturation importante

du système d'asile. Il est ainsi souhaitable de prévoir un mécanisme applicable avant le dépassement d'un seuil critique.

- (b) Forum réfugiés-Cosi recommande que l'application de la réunification familiale prime sur l'application du mécanisme d'équité correcteur et soit conduite le plus rapidement possible après l'enregistrement du demandeur.
- (c) Forum réfugiés-Cosi recommande que la répartition des demandeurs puisse également prendre en compte les liens familiaux élargis ainsi que liens substantiels qui uniraient un demandeur à un Etat membre en particulier.⁸
- (d) Forum réfugiés-Cosi recommande que dès lors que le mécanisme d'équité correcteur est déclenché, l'Etat membre bénéficiaire ne puisse plus faire l'objet de transferts et les Etats membres où se trouvent les demandeurs d'asile concernés deviennent responsables du traitement de leur demande, sauf s'il s'agit d'une demande de prise en charge basée sur les critères de famille.
- (e) Forum réfugiés-Cosi recommande qu'une attention particulière soit portée aux personnes vulnérables dans la mise en œuvre de ce mécanisme.

Forum réfugiés-Cosi serait favorable à ce que le mécanisme d'équité correcteur soit un véritable système de répartition. Les multiples transferts qui entraînent des coûts importants et induisent une complexité administrative doivent être évités autant que possible, sauf lorsqu'ils sont dans l'intérêt du demandeur et sont conduits dans le plein respect de ses droits fondamentaux.

La prise en compte de la situation des demandeurs, notamment au regard des liens familiaux et des compétences linguistiques, permettrait d'affiner la répartition en ce sens au bénéfice des demandeurs mais aussi des Etats de répartition qui se verraient orienter des demandeurs d'asile ayant de meilleures perspectives d'intégration sur leur territoire. Ces éléments pourraient être recueillis au cours d'un entretien sans remettre en question l'objectif visant à établir un mécanisme réactif. Etablir un seuil bien en deçà de 150% permettrait d'ailleurs de ne pas se trouver en situation d'urgence absolue au moment où le mécanisme doit s'appliquer, ce qui permettrait de prendre le temps de recueillir quelques éléments sur la situation des demandeurs et de les intégrer au mécanisme.

Enfin, il paraît indispensable qu'un Etat pour lequel le mécanisme est déclenché soit considéré comme ne pouvant plus se voir appliquer de transferts dans le cadre de l'application du règlement Dublin et que cette considération puisse entraîner une suspension de tous les transferts en cours vers cet Etat.

⁸ Voir notamment la proposition du HCR, Vision Paper « Mieux protéger les réfugiés dans l'UE et dans le monde », 5 décembre 2016, p.11.