



● Proposition de réforme du « Règlement de Dublin »¹ Présentation, commentaires et recommandations

Le 3 décembre 2008, la Commission européenne a rendu publique une proposition d'amendement du Règlement de Dublin². Cette proposition s'inscrit dans un premier paquet de propositions destinées à harmoniser davantage et à améliorer les normes de protection en vue de la création d'un Régime d'asile européen commun. Cette proposition doit à présent être examinée par le Conseil et le Parlement européen.

Le Règlement de Dublin est actuellement unanimement décrié par les associations, notamment du fait :

- Des conséquences des transferts des demandeurs d'asile qui ne tiennent que rarement compte des liens familiaux, sociaux ou culturels des demandeurs d'asile avec le pays dans lequel ils ont demandé l'asile avant leur renvoi.
- De la non-prise en compte par le règlement des fortes différences qui perdurent entre les systèmes d'asile européens (taux de reconnaissance, système d'accueil, système d'intégration...). Alors que certains demandeurs d'asile pourront bénéficier d'un système d'accueil adéquat et d'une procédure équitable, d'autres seront renvoyer vers des Etats qui n'offrent aucune de ces garanties.
- De la non-prise en compte par le règlement du niveau de la demande d'asile dans les Etats membres. Alors que des Etats membres enregistrent des baisses de la demande d'asile ou accueillent peu de demandeurs au regard de la taille de leur territoire et de leur population, certains pays, particulièrement à la frontière extérieure, enregistrent des niveaux de demande très importants. Ce décalage n'est pas pris en compte par l'actuel Règlement.

A l'occasion de l'évaluation du système, la Commission avait relevé certains dysfonctionnements sans toutefois se pencher sur les conséquences humaines de ce règlement. Le cout financier du système n'avait pas été évalué.

La Commission entend aujourd'hui modifier le Règlement de Dublin afin, d'une part, de renforcer l'efficacité du système et, d'autre part, de garantir que l'ensemble les besoins de protection des demandeurs soient couverts par la procédure de détermination de la responsabilité. Parallèlement, la proposition a également pour objectif de répondre aux situations dans lesquelles les capacités d'accueil et les

¹Règlement n° 343/2003 du Conseil 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, 18 février 2003

² Commission européenne, 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, 3 décembre 2008

régimes d'asile des États membres sont soumis à une pression particulière et où le niveau de protection des demandeurs d'une protection internationale est insuffisant.

La proposition de la Commission prévoit notamment :

- d'élargir le champ d'application du Règlement en incluant les demandeurs et bénéficiaires de la protection subsidiaire ;
- de préciser ou raccourcir les délais de la procédure ;
- de clarifier les clauses de cessation de responsabilité ;
- de clarifier les conditions et procédures d'application des clauses « humanitaire » et de « souveraineté » ;
- de mettre en place, avant le transfert, un mécanisme de partage d'informations pertinentes sur le demandeur notamment en ce qui concerne d'éventuels besoins médicaux ;
- de préciser davantage les informations à communiquer aux demandeurs d'asile ;
- d'instaurer un droit de recours suspensif, sous conditions, contre les décisions de transfert ;
- de limiter et d'encadrer les cas de placement en rétention des personnes placées sous procédure Dublin ;
- d'organiser un entretien personnel systématique avec le demandeur ;
- de renforcer le droit à l'unité familiale ;
- de définir plus précisément les règles applicables aux mineurs non accompagnés ;
- de mettre en place des mécanismes de suspension des transferts si l'Etat membre responsable de la demande fait face à une situation particulière, à savoir, une situation d'urgence qui constitue un fardeau exceptionnel pour ses capacités d'accueil, son système d'asile et ses infrastructures.

Si plusieurs des amendements proposés par la Commission élèvent le niveau de protection offert aux demandeurs d'asile, le projet d'amendement du Règlement de la Commission ne s'attaque pas à tous les dysfonctionnements constatés.

En particulier, Forum réfugiés demande que :

- Un recours suspensif systématique soit prévu contre les décisions de transfert.
- Le transfert des personnes vulnérables, telles que les victimes de torture ou les personnes malades nécessitant un traitement médical spécifique, soit interdit.
- La détermination de l'Etat responsable soit basée, pour ce qui est des mineurs non accompagnés, des personnes vulnérables et des personnes ayant des besoins particuliers, sur des critères spécifiques qui tiendront compte en priorité de l'intérêt supérieur des mineurs et des besoins particuliers des personnes.
- Des garanties supplémentaires pour la protection des mineurs non accompagnés soient prévues dans le Règlement.

Historique du Règlement de Dublin

À l'origine, les accords relatifs à la détermination de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile faisaient partie de la Convention de Schengen³. Ils ont ensuite été remplacés par la 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, plus connue sous le nom de «Convention de Dublin».

La Convention de Dublin, adoptée le 15 juin 1990, est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997 pour les douze signataires initiaux, le 1^{er} octobre 1997 pour l'Autriche et la Suède, et le 1^{er} janvier 1998 pour la Finlande.

Afin de faciliter le fonctionnement de la Convention de Dublin, le Règlement concernant la création du système «Eurodac» (système communautaire destiné à la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile) a été adopté le 11 décembre 2000 et est entré en vigueur le 15 janvier 2003⁴.

Cependant, la Convention de Dublin n'a pas apporté les résultats escomptés en matière de clarification de la responsabilité des Etats. Parmi les lacunes de la Convention Dublin figuraient notamment le respect de l'unité de famille du demandeur d'asile soumis à la procédure de Dublin et la longueur excessive des procédures engagées. En outre, l'application et l'interprétation de la Convention n'ont pu échapper aux inconvénients tenant à sa nature de traité international soumis aux aléas des relations interétatiques.

Aussi, afin de remplacer la Convention de Dublin par un instrument juridique communautaire (directement applicable dans chacun des Etats membres sans avoir à le transposer dans la législation nationale) et pour remédier aux lacunes observées, le Règlement de Dublin a été adopté en février 2003. Il est entré en vigueur le 17 mars 2003. Le Règlement de Dublin est considéré comme la première étape décisive du Régime d'Asile Européen Commun. Le Règlement de Dublin et le Règlement Eurodac forment à présent le « système de Dublin ».

Principaux points soulevés par la Commission lors de l'évaluation du Règlement de Dublin

Dans le cadre de l'évaluation du Règlement de Dublin effectuée en 2007⁵, la Commission européenne avait soulevé plusieurs problèmes dans l'application du Règlement, et notamment :

³ Convention d'application de l'Accord Schengen, adoptée le 19 juin 1990 et entrée en vigueur le 26 mars 1995

⁴ Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, 11 décembre 2000

⁵ Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système Dublin*, 6 juin 2007

- Le champ d'application du Règlement ne comprend pas les bénéficiaires de la protection subsidiaire.
- Des divergences d'interprétation ont été constatées au sujet de l'application : de la clause de souveraineté et la clause humanitaire ; des dispositions mettant fin à la responsabilité ; ainsi que des requêtes visant à obtenir la reprise en charge des mineurs non accompagnés ayant déjà introduit une demande d'asile dans un autre État membre.
- Les éléments de preuve exigés pour accepter la prise en charge d'un demandeur d'asile sont souvent difficiles à produire. Dès lors, des effets particulièrement négatifs ont été observés concernant l'application du critère de l'unité des familles.
- L'absence de date limite pour demander la « reprise en charge » d'un demandeur d'asile nuit à l'efficacité du système. Qui plus est, le délai de six semaines imparti pour répondre aux demandes d'informations apparaît trop long compte tenu du caractère essentiel de ces dernières en tant que preuves.
- La faiblesse du taux de transferts de demandeurs d'asile effectués par rapport à celui des transferts acceptés nuit considérablement à l'efficacité du système. La Commission précise que les États membres expliquent ce phénomène notamment par le fait que les demandeurs d'asile disparaissent souvent après la notification d'une décision de transfert.
- Les États membres prennent, de plus en plus, des mesures privatives de liberté à l'égard des personnes faisant l'objet d'une décision de transfert, pour les empêcher de prendre la fuite avant l'exécution du transfert.
- Enfin, une mauvaise application du règlement a été observée à l'égard de certains aspects de la procédure, notamment lorsque les délais de présentation d'une requête ou de réponse ne sont pas respectés.

Elargir le champ d'application du Règlement (article 3)

Présentation

La proposition étend le champ d'application du règlement aux demandeurs et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (8^{ème} considérant, article 3⁶). Le terme de « demande d'asile » est donc remplacé par « demande de protection internationale », celui de « qualité de réfugié » et de « réfugié » par « statut conféré par la protection internationale » et « bénéficiaire d'une protection internationale ». Quant à la compétence rationae materiae, les États membres examinent toute demande de protection internationale présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou par un apatride sur le territoire de l'un des États membres, y compris dans une zone de transit (article 3), une notion ajoutée dans cette proposition.

Commentaires et recommandations

Cette modification est nécessaire du fait de l'introduction de la notion de protection subsidiaire dans le droit européen.

⁶Tous les articles et considérants cités dans cette note correspondent aux articles de la Proposition de la Commission.

Préciser ou raccourcir les délais des demandes de reprise en charge, des réponses aux demandes d'information ainsi que ceux des réponses aux requêtes pour des motifs humanitaires (articles 17, 23, 30, 32)

Présentation

La proposition de la Commission vient préciser ou raccourcir certains délais afin de rendre la procédure de détermination de la responsabilité plus efficace et plus rapide. A ce jour, seuls les délais de demande de prise en charge et de réponse à une demande de prise et reprise en charge sont fixés par le Règlement. Dans la proposition, les délais pour adresser une demande de prise en charge ainsi que pour répondre à une demande de prise en charge ne changent pas (demande : trois mois à compter de la date du dépôt de la demande d'asile/ réponse : deux mois à compter de la date de réception de la demande de prise en charge). En revanche, la proposition précise que toute demande de reprise en charge doit être déposée aussi vite que possible dans un délai maximal de deux mois après réception des données EURODAC. Si la demande de reprise en charge est basée sur des preuves autres que des données obtenues par le système EURODAC, la demande de reprise en charge doit être envoyée dans un délai maximum de trois mois à compter de la date de dépôt de la demande de protection internationale (article 23). Si la demande de reprise en charge n'est pas effectuée dans les délais fixés, l'examen de la demande d'asile repose sur la responsabilité de l'Etat membre dans lequel la demande a été déposée. Le délai de réponse à la demande de reprise en charge ne change pas : la réponse doit être délivrée aussi vite que possible dans un délai maximal de un mois à compter de la date de réception de la demande de reprise en charge. Lorsque la demande est basée sur des données obtenues par le système EURODAC, le délai de réponse est réduit à deux semaines.

En ce qui concerne les requêtes justifiées par des motifs humanitaires, la proposition précise qu'elles peuvent être formulées à tout moment et que les réponses à ces requêtes doivent être prises dans un délai de deux mois à compter de leur réception. Les décisions de refus doivent être motivées (article 17).

Quant aux réponses aux demandes d'information, l'État membre requis est tenu de répondre dans un délai de quatre semaines (et non plus six semaines). Il est précisé que toute réponse tardive doit être dûment justifiée (article 32).

Pour ce qui est des réponses aux demandes d'information avant l'exécution d'un transfert, la proposition indique que les informations sont communiquées au plus tôt et dans un délai maximal de sept jours ouvrables avant l'exécution du transfert, à moins que l'État membre n'en prenne connaissance ultérieurement (article 30).

Commentaires et recommandations

Les modifications proposées sont positives dans le sens où elles encadrent plus précisément la procédure et visent à éviter que la procédure traîne en longueur au détriment du demandeur d'asile.

Clarifier les clauses de cessation de responsabilité (article 19)

Présentation

La proposition vient clarifier les clauses de cessation de la responsabilité, notamment en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles elles doivent s'appliquer, l'État membre auquel incombe la charge de la preuve et les conséquences de la cessation de responsabilité.

La Commission estime que ces éclaircissements devraient assurer une application plus uniforme du règlement et réduire les divergences d'interprétation entre les États membres qui pourraient compliquer ou retarder la détermination de l'État membre responsable.

La proposition précise donc que la charge de la preuve repose sur l'Etat membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale à qui il est demandé de prendre ou reprendre en charge la personne.

Les deux situations pouvant donner lieu à une cessation de responsabilité ne changent pas:

- la personne concernée a quitté le territoire des États membres pendant une durée d'au moins trois mois et n'est pas titulaire d'un titre de séjour en cours de validité délivré par l'État membre responsable ;

- la personne concernée a quitté le territoire des États membres en exécution d'une décision de retour ou d'une mesure d'éloignement prise par ledit État membre à la suite du retrait ou du rejet de la demande de protection internationale.

Il est précisé que toute demande introduite après une telle absence de trois mois ou un éloignement effectif est considérée comme une nouvelle demande et donne lieu à une nouvelle procédure de détermination de l'État membre responsable.

Commentaires et recommandations

Ces précisions sont nécessaires dans la mesure où le rôle des États membres dans la procédure de cessation et les conséquences de la cessation de responsabilité ne sont pas clairement définies voire éludées dans le Règlement.

Clarifier les conditions et procédures d'application des clauses « humanitaire » et « de souveraineté » (article 17, 11^{ème}, 12^{ème}, 13^{ème} considérants)

Présentation

Par souci de clarté, la Commission propose de réunir les clauses «de souveraineté» et «humanitaire» dans un même chapitre, intitulé «clauses discrétionnaires» (Chapitre IV, article 17). Ces clauses sont révisées. Il est proposé de recourir à la «clause de souveraineté» principalement pour des motifs humanitaires. Ainsi, chaque État membre peut, « notamment pour des raisons humanitaires », décider d'examiner une demande d'asile quand bien même il n'est pas l'État responsable de cette demande en vertu des critères énumérés dans le Règlement, à condition que le demandeur y consente.

Quant aux circonstances d'application de la «clause humanitaire», il est proposé de conserver une disposition générale autorisant les États membres à y recourir lorsque la stricte application des critères obligatoires conduirait à séparer les membres d'une même famille ou d'autres parents. L'État membre dans lequel la demande d'asile est déposée et qui est en charge de déterminer l'État responsable de la demande, ou bien l'État responsable lui-même, peut, à n'importe quel moment, demander à un autre État membre de prendre en charge un demandeur afin que soient réunis les

membres d'une famille ou d'autres proches pour des motifs humanitaires en vertu notamment de considérations culturelles ou familiales. L'Etat membre à qui cette demande est adressée doit effectuer toutes les vérifications nécessaires pour contrôler les motifs humanitaires et doit statuer sur la requête dans un délai de deux mois à compter de sa réception. Toute décision de refus devra être motivée.

Commentaires et recommandations

Ces dispositions sont positives.

Communiquer à l'avance sur les transferts des personnes, en partageant au préalable des informations pertinentes notamment sur les besoins médicaux (article 30)

Présentation

La proposition prévoit un mécanisme de partage des informations pertinentes entre les États membres avant l'exécution du transfert. Il s'agit pour la Commission d'assurer avant tout la continuité de la protection offerte aux demandeurs soumis à la procédure de Dublin qui font l'objet d'une décision de transfert vers l'État membre responsable. Cette nouvelle disposition vise à éviter les coupures de prise en charge notamment les arrêts de traitements médicaux.

Pour chaque cas de transfert, l'État membre qui transfère la personne doit indiquer à l'État membre receveur si la personne concernée est en état d'effectuer le transfert. Seules les personnes qui sont en état d'effectuer un transfert peuvent être transférées. L'État membre procédant au transfert doit communiquer à l'État membre responsable les données à caractère personnel concernant le demandeur à transférer qui sont adéquates, pertinentes et raisonnables aux seules fins de s'assurer que les autorités de l'État membre responsable compétentes en matière d'asile sont en mesure d'apporter une assistance suffisante au demandeur, y compris les soins médicaux nécessaires, et de garantir la continuité de la protection et des droits conférés par le présent règlement et la directive Accueil. Toutes les informations concernant la prise en charge notamment médicale de la personne concernée doivent être communiquées par l'État membre en charge du transfert à l'État membre receveur assez tôt et dans un délai maximal de 7 jours ouvrables avant le transfert sauf si l'État a connaissance de ces informations plus tard.

La proposition énumère les informations qui peuvent « notamment » être échangées : les coordonnées des éventuels membres de la famille ou autres parents se trouvant dans l'État membre de destination; le niveau de scolarité des mineurs; l'âge du demandeur; toute autre information que l'État membre d'origine juge indispensable à la protection des droits du demandeur concerné et à la prise en compte de ses besoins particuliers.

Aux fins uniques d'assurer un traitement médical ou de dispenser des soins en particulier aux personnes handicapées, aux personnes âgées, aux femmes enceintes, aux mineurs et aux personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes de violence psychologique, sexuelle, l'État membre en charge du transfert doit transmettre toute information sur les besoins spécifiques de la personne concernée qui peuvent inclure dans des cas spécifiques des informations sur l'état physique et mental de la personne. L'État receveur doit s'assurer que ces besoins

sont assurés de manière adéquate. Toutes ces informations doivent être transmises avec l'accord de la personne concernée ou de son représentant et doivent être détruites après que le transfert ait été effectué. Il est précisé que le traitement des données à caractère personnel concernant la santé n'est effectué que par un praticien de la santé soumis au secret professionnel ou par une autre personne soumise à une obligation de secret équivalente.

Commentaires et recommandations

Cette proposition, quoique positive, n'est pas entourée de garanties suffisantes pour être totalement satisfaisante. Cette disposition demeure limitée dans la mesure où il existe des Etats membres dans lesquels le système de prise en charge sanitaire des demandeurs d'asile est peu développé et où cette communication ne sera pas forcément suivie d'effets. Autrement dit, cette mesure est limitée par les capacités des Etats à répondre aux besoins de prise en charge. Forum réfugiés préconise dès lors qu'une précision soit ajoutée indiquant qu'à défaut de prise en charge adaptée, la clause humanitaire doit s'appliquer.

Comment s'assurer que les personnes vulnérables qui ne sont pas état de voyager ne voyagent pas effectivement ? Comment les personnes vulnérables sont-elles prises en compte dans le cadre d'un transfert ? Ces questions doivent être envisagées de manière transversale. Les dispositions concernant l'accompagnement et la prise en charge des personnes vulnérables prévus dans la Directive Accueil doivent être appliquées tout au long de la procédure Dublin de sorte que si le transfert risque de remettre en cause la prise en charge et l'accompagnement de ces personnes, il ne doit pas être réalisé.

Forum réfugiés propose qu'il soit mentionné que les transferts sous Dublin ne doivent pas remettre en cause la prise en charge et l'accompagnement des personnes vulnérables. Les droits inscrits dans la Directive Accueil doivent dès lors être assurés du début à la fin de la procédure Dublin de manière effective.

Préciser davantage les informations à communiquer aux demandeurs d'asile au sujet des règles et conséquences de la procédure Dublin et remettre à chaque demandeur une brochure d'information rédigée dans une langue qu'il comprend (article 4)

Présentation

La Commission propose de préciser la nature, la forme et le délai de communication des informations aux demandeurs d'une protection. Les informations concernant l'application du Règlement de Dublin sont délivrées dès le dépôt d'une demande de protection internationale par l'Etat membre compétent, par écrit, au demandeur d'asile dans une langue qu'il comprend sous la forme d'une brochure d'information commune qui sera utilisée dans tous les États membres. La Commission énumère un certain nombre d'informations qui doivent être « notamment » délivrées au demandeur : les objectifs du Règlement, les conséquences de l'introduction d'une autre demande dans un État membre différent, les critères d'attribution de la responsabilité et leur hiérarchie, la procédure générale et les délais à respecter par les États membres, les issues possibles de la procédure et leurs conséquences, le droit de faire appel contre une décision de transfert, la possibilité offerte aux

autorités compétentes d'échanger des données concernant le demandeur aux seules fins d'exécuter les obligations découlant du présent règlement, le droit d'accès aux données personnelles ainsi que le droit de demander que les données inexactes le concernant soient rectifiées ou que celles ayant fait l'objet d'un traitement illicite soient supprimées.

La Commission ajoute que lorsque cela s'avère nécessaire pour la bonne compréhension des informations par le demandeur, ces informations devront également être délivrées oralement lors de l'entretien personnel mentionné à l'article 5.

Commentaires et recommandations

Forum réfugiés estime que les Etats membres doivent présenter plus clairement et de façon systématique au demandeur les conséquences d'une fuite/disparition en cours de procédure ou d'un refus de transfert. De plus, Forum réfugiés propose que soit prévu une « deuxième chance » pour le demandeur en cas de non respect par l'Etat membre compétent de cette disposition en offrant aux personnes qui n'ont pas été correctement informées (dans une langue compréhensible) de leurs droits lors du dépôt de leur demande d'asile la possibilité de réintégrer la procédure.

Organiser un entretien personnel systématique avec le demandeur mené par une personne qualifiée en vertu de la législation nationale (article 5)

Présentation

La proposition insère une nouvelle disposition prévoyant l'organisation d'un entretien obligatoire avec le demandeur afin de permettre aux autorités de réunir toutes les informations nécessaires pour déterminer l'Etat membre responsable et informer oralement le demandeur sur l'application du règlement. La Commission précise que cet entretien doit avoir lieu à la suite du dépôt d'une demande de protection internationale et dans tous les cas, avant qu'une décision de transfert soit prise. Il doit être mené dans une langue compréhensible par le demandeur et dans des conditions qui assurent une confidentialité adéquate. Il doit faire l'objet d'un rapport succinct, mentionnant les principales informations fournies par le demandeur à cette occasion, dont une copie sera remise au demandeur.

Commentaires et recommandations

Forum réfugiés propose que cette disposition très positive soit assortie d'un délai de deux mois à compter du dépôt de la demande, durant lequel l'entretien doit avoir lieu afin que la mesure préconisée par la Commission ne perde pas tout son sens dans le cas où l'entretien était réalisé au-delà de ce délai.

Garantir un droit de recours effectif contre les décisions de transfert (article 26)

Présentation

La Commission ne précise pas quel est le délai précis pour déposer un recours contre une décision de transfert, elle indique seulement qu'il doit s'agir d'un « délai raisonnable ». Si un recours est déposé, l'Etat membre doit examiner, dès que

possible et dans un délai suspensif n'excédant pas 7 jours ouvrables, si oui ou non « l'effet suspensif » du recours se poursuit au-delà de cette période. La juridiction compétente est donc appelée à décider dans ce délai si elle autorise ou non l'intéressé à rester sur le territoire de l'État membre concerné en attendant l'issue de son recours ou de sa demande de révision. Toute décision de refus d'autorisation doit être motivée.

En outre, la proposition indique que les États membres doivent veiller à ce que l'aide judiciaire et/ou la représentation et l'assistance linguistique soient accordées gratuitement lorsque l'intéressé ne peut en assumer le coût.

Commentaires et recommandations

Forum Réfugiés juge cette proposition inutilement complexe et peu protectrice. Un délai précis d'appel doit d'abord être fixé. En outre, le champ du recours contre le placement en procédure Dublin doit être clarifié et inclure la procédure d'asile nationale du pays de renvoi, l'existence de conditions d'accueil dignes et la possibilité d'accéder à une procédure d'examen de la demande d'asile équitable.

Forum réfugiés préconise qu'il soit spécifié que le délai de l'ensemble de la procédure de Dublin ne doit pas excéder 12 mois.

Enfin, Forum réfugiés demande à ce que le recours contre une décision de transfert soit systématiquement suspensif.

- Le transfert peut en effet avoir des conséquences importantes sur la vie familiale et privé du demandeur d'asile et sur l'issue de sa demande.
- De plus, si les juges ont à se prononcer sur le caractère suspensif du recours, ils le feront après examen des éléments à l'appui de la demande. Si cet examen laisse apparaître des éléments convaincants, le recours sera suspensif et un nouvel examen du recours aura lieu. La complexité des recours déposés contre les décisions de transfert n'est pas de nature à justifier un double examen. Dès lors, le juge peut se prononcer dès le premier examen.
- De plus, le système proposé ne découragera pas les appels dilatoires ou sans fondements.

Enfin, Le caractère d'urgence de la procédure, liée au placement en rétention et à la privation de liberté, implique que l'examen intervienne dans un délai rapide.

limiter et encadrer les cas de placement en rétention des personnes placées sous procédure Dublin (article 27)

Présentation

La Commission tient à rappeler qu'aucun demandeur d'asile ne devrait être placé en rétention en raison du seul fait qu'il demande une protection internationale. Les cas de placement en rétention en raison de transfert devraient être limités et soumis au principe de proportionnalité au regard des moyens utilisés et des objectifs poursuivis. La Commission indique que le placement en rétention doit être décidé seulement lorsqu'il s'avère strictement nécessaire et après un examen individuel de chaque cas, seulement si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent pas être prises. La Commission ajoute que des mesures alternatives moins coercitives doivent être prises en compte par les États telles que des rapports réguliers aux autorités, le dépôt d'une garantie financière ou l'assignation à résidence. Le placement en

rétenion ne peut avoir lieu que lorsque la décision de transfert a été prise et ce que jusqu'au transfert de la personne concernée. La Commission ne fixe pas de délai précis à ne pas dépasser lors du placement en rétention, elle précise seulement que le délai de placement en rétention doit être « le plus court possible n'excédant pas le délai raisonnable nécessaire pour effectuer les procédures administratives relatives au transfert ». Le placement en rétention doit être décidé par des autorités judiciaires. En cas d'urgence, il pourra être décidé par des autorités administratives mais devra alors ensuite être confirmé par les autorités judiciaires dans les 72h suivant le placement en détention. Si les autorités judiciaires estiment que le placement en rétention est illégal, la personne doit être relâchée immédiatement. La prolongation de la rétention doit être décidée par les autorités judiciaires dans des intervalles de temps raisonnables à la demande de la personne concernée. Les Etats membres doivent assurer un accès à une assistance juridique et/ou de représentation (gratuite si la personne n'est pas en mesure d'en assurer le coût) pour toutes les personnes placées en rétention suite à une décision de transfert. La Commission ajoute que les mineurs ne doivent pas être retenus sauf s'il s'avère que le placement en rétention est décidé « dans leur meilleurs intérêts » après un examen individuel de leur situation. Quant aux mineurs non accompagnés, la Commission est formelle, ils ne doivent jamais être détenus.

Commentaires et recommandations

Forum réfugiés se félicite que le placement en rétention des personnes placées sous procédure Dublin soit clairement encadré et limité.

Renforcer le droit à l'unité familiale et faciliter l'exercice du droit au regroupement familial (articles 2, 7, 8, 9, 10, 11, 11^{ème} et 13^{ème} considérants)

Présentation

Dans le règlement de Dublin actuellement en vigueur, le droit à l'unité familiale est évoqué mais en tant que critère dérogatoire. La Commission propose que le respect de l'unité familiale soit un véritable critère obligatoire de détermination de la responsabilité (13^{ème} considérant, article 7). Ainsi, la Commission propose de rendre obligatoire le regroupement de personnes de la famille qui sont à charge (soit une personne qui est à la charge d'un demandeur, soit un demandeur qui est à la charge d'une personne de la famille) et des mineurs non accompagnés qui ont de la famille capable de s'occuper d'eux (articles 8 et 11).

En vue de renforcer un peu plus le droit à l'unité familiale, la Commission propose d'élargir le droit au regroupement familial pour inclure les membres de la famille qui bénéficient de la protection subsidiaire et résident dans un autre État membre (article 9).

La Commission propose également d'élargir la définition de «membres de la famille» : aux enfants mineurs mariés, aux parents ou tuteur du demandeur mineur marié ainsi qu'aux frères et sœurs mineurs et mariés, lorsque l'intérêt supérieur du ou des mineur(s) concernés l'exige (article 2)

Enfin, la proposition prévoit d'exclure la possibilité de renvoyer un demandeur pour lequel l'un des critères relatifs à l'unité familiale peut être appliqué à la date de la demande la plus récente, à condition que l'État membre dans lequel la première

demande a été déposée n'ait pas encore rendu de première décision sur le fond. Il s'agit pour la Commission de permettre que d'éventuels éléments nouveaux relatifs à la situation familiale du demandeur d'asile puissent être dûment pris en compte par l'État membre sur le territoire duquel il se trouve.

Commentaires et recommandations

Forum réfugiés ne peut que se réjouir que la réunification familiale devienne un critère principal dans la détermination de l'Etat responsable. Cependant, la notion des membres de la famille devrait comprendre les « jeunes majeurs ». De plus, il doit être spécifié que quelque soit le stade de la procédure, le critère de la réunification familiale doit pouvoir s'appliquer. La condition selon laquelle ce critère ne s'appliquerait pas lorsque l'Etat membre dans lequel une première demande a été déposée a pris une première décision sur le fond de la demande doit être supprimée, cette restriction étant inopérante dans le cadre de la procédure.

Définir plus précisément les règles applicables aux mineurs non accompagnés afin de mieux protéger leur intérêt supérieur (articles 2, 6, 8)

Présentation

La proposition précise et étend la portée de la disposition existante concernant les mineurs non accompagnés et ajoute de nouvelles garanties:

- une nouvelle disposition relative aux garanties en faveur des mineurs est ajoutée, qui énonce notamment les critères à respecter par les États membres lorsqu'ils évaluent l'intérêt supérieur de l'enfant, et qui mentionne expressément le droit d'être représenté (article 6) ;
- la protection accordée aux mineurs non accompagnés est élargie pour permettre le regroupement non seulement avec la famille nucléaire mais également avec d'autres parents se trouvant dans un autre État membre qui peuvent s'occuper d'eux. Il est en outre précisé qu'en l'absence de membre de la famille ou d'un autre parent, l'État membre responsable est celui dans lequel le demandeur a déposé sa demande la plus récente, pour autant que cette option soit la meilleure du point de vue de l'intérêt supérieur de l'enfant (*article 8*).

La Commission indique que « l'intérêt supérieur de l'enfant » doit constituer la première considération de l'Etat membre lors de l'application des procédures prévues dans le Règlement de Dublin.

Un critère de la définition du « mineur non accompagné » est supprimé, celui consistant à « ne pas être marié » (*article 2*)

L'Etat membre doit s'assurer qu'un représentant du mineur le représente ou l'assiste tel que définit dans le nouvel article 23 de la « Directive Accueil ». A savoir, la Directive Accueil indique que la représentation du mineur non accompagné doit être assurée par un tuteur légal ou lorsque c'est nécessaire par une organisation en charge des mineurs et de leur bien être (*article 6*).

Afin d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant, plusieurs facteurs doivent être pris en compte, notamment : les possibilités de réunification familiale ; le développement social et le bien être du mineur en tenant compte de ses origines ethniques, religieuses, culturelles et linguistiques ; des considérations de sécurité en particulier lorsqu'il y a un risque de trafic ; les déclarations et volontés du mineur en fonction de

son âge et de sa maturité. Lorsque le demandeur d'asile est un mineur non accompagné, l'Etat membre responsable de sa demande d'asile est celui dans lequel sa famille se trouve légalement pour autant que ce soit dans l'intérêt du mineur. Lorsque le mineur non accompagné a un membre de sa famille qui se trouve légalement dans un autre Etat membre mais qui ne peut pas s'occuper de lui, cet Etat membre est responsable de l'examen de sa demande d'asile pour autant que ce soit dans l'intérêt du mineur. Lorsque les membres de la famille du mineur non accompagné se trouvent légalement dans plus d'un Etat membre, le choix de l'Etat responsable se fera en fonction du meilleur intérêt du mineur. En l'absence de membre de sa famille, l'Etat responsable est celui où le mineur a déposé sa plus récente demande pour autant que ce soit dans l'intérêt du mineur (article 8).

Commentaires et recommandations

Forum réfugiés considère que ces propositions, lorsqu'il s'agit d'un mineur qui a un ou plusieurs membres de sa famille ou parent(s) dans un ou plusieurs Etats, doivent être assorties d'une mention « avec l'accord de chacune des parties, à la fois le mineur et les membres de la famille ou parents concernés ».

En outre, la condition de régularité du séjour des membres de la famille ou parents, que la Commission ajoute et qui n'existe pas dans le Règlement actuel, ne doit pas figurer dans le Règlement. Cette condition constitue une atteinte au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Enfin, Forum réfugiés estime que tout mineur non accompagné qui n'a ni membre de sa famille ni parent dans un des Etats membres ne devrait pas pouvoir faire l'objet d'une procédure Dublin.

Mettre en place des mécanismes de suspension des transferts si l'Etat membre responsable de la demande fait face à une situation particulière (article 31)

Présentation

Il s'agit d'une nouvelle disposition visant à équilibrer les charges qui pèsent sur les Etats membres.

- Si un Etat membre est confronté à une situation d'urgence qui constitue un fardeau exceptionnel pour ses capacités d'accueil, son système d'asile et ses infrastructures, cet Etat peut demander à ce que les transferts soient suspendus. La demande de suspension doit être adressée à la Commission et inclure en particulier une description détaillée de la situation d'urgence/de pression, une projection à court terme de l'évolution de la situation, une explication détaillée du poids supplémentaire que causerait les transferts sur les capacités d'accueil, le système d'asile et les infrastructures.
- Si la Commission considère que le système d'asile d'un Etat membre n'est pas conforme aux normes européennes en matière de protection internationale, notamment la Directive accueil et la directive Procédure, elle peut s'autosaisir et décider que les transferts doivent être suspendus. De même, un Etat membre préoccupé par la situation dans un autre Etat membre peut saisir la Commission pour demander une suspension des transferts vers cet Etat.

La décision de suspension de la Commission doit intervenir dans un délai maximum d'un mois à compter de la saisine. La décision de suspension est valable pour un délai maximum de six mois, renouvelable une fois.

Commentaires et recommandations

Forum réfugiés estime qu'il s'agit d'une proposition intéressante qui nécessite cependant d'être encadrée par des critères précis, notamment des données statistiques fiables.

- D'une part, l'Etat concerné ne doit pas, par le biais de cette disposition, se décharger de ses obligations internationales et y déroger. A titre d'exemple, la Grèce est en effet confrontée à un afflux disproportionné de demandeurs d'asile comparé à ses capacités d'accueil. Cependant, ce pays n'a pas forcément amorcé les réformes nécessaires pour faire face à un niveau de demande d'asile élevé depuis de nombreuses années. La situation de pression peut donc également reposer en partie sur une véritable volonté politique de restriction et/ou de laisser-aller et il peut alors s'agir d'une faute imputable à l'Etat qui ne respecte pas ses lois et ses obligations.
- D'autre part, les évaluations des transpositions des Directives Accueil, Qualification et du Règlement de Dublin ont montré que tous les Etats membres, dans des différentes proportions, ne respectaient pas le droit européen. Il sera donc difficile pour la Commission de déterminer à partir de quel moment un Etat membre ne « respecte pas le droit européen ».

Il est dès lors essentiel que des critères précis et fiables soient déterminés afin que certains Etats ne profitent pas du système. Le futur Bureau d'appui européen en matière d'asile devrait avoir pour tâche de contrôler la bonne application de cette mesure en veillant à ce que les Etats membres ne se déchargent pas de leurs obligations nationales.