



Bruxelles, le 10.6.2013
COM(2013) 416 final

2008/0243 (COD)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'une 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 introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN

conformément à l'article 294, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

concernant la

position du Conseil sur l'adoption d'une 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 introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride

1. Contexte

Date de transmission de la proposition au Parlement européen et au Conseil: 6 décembre 2008

[document COM(2008) 820 final/2 – 2008/0243 (COD)]

Date de l'avis du Comité économique et social européen et du Comité des régions: respectivement, juin et octobre 2009

Date de la position du Parlement européen en première lecture: 6 mai 2009

Date prévue pour l'adoption de la position du Conseil: 7 juin 2013

[document COM(2008) 820 final/2 – 2008/0243 (COD)]

2. Objectif de la proposition de la Commission

La proposition modifie le règlement de Dublin de 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers et vise à renforcer l'efficacité du système ainsi qu'à garantir que l'ensemble des besoins des demandeurs d'une protection internationale sont couverts par la procédure de détermination de la responsabilité. La proposition a également pour objectif de répondre aux situations dans lesquelles les capacités d'accueil et les 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.

3. Observations sur la position du Conseil

À la suite de la proposition modifiée de la Commission de décembre 2008, une position commune a été dégagée au niveau politique par les colégislateurs en juillet 2012 en ce qui concerne les éléments essentiels de la proposition de règlement.

La position commune a reçu l'adhésion informelle du COREPER le 18 juillet 2012, de même que celle de la commission LIBE à l'issue d'un vote d'orientation intervenu le 19 septembre 2012. La question des actes délégués et des actes d'exécution dans le règlement de Dublin a fait l'objet d'un accord politique le 14 novembre, auquel la commission LIBE a souscrit à l'issue d'un vote d'orientation le 27 novembre 2012.

Le COREPER s'est rallié à la position commune sur l'ensemble du règlement de Dublin le 27 novembre.

Le 30 novembre, le président de la commission LIBE a envoyé une lettre au président du Conseil lui indiquant que si le Conseil transmet officiellement le texte tel qu'il a été approuvé dans le cadre d'une prochaine session plénière du PE, il recommandera aux membres de la commission LIBE et, par la suite, à la plénière, d'adopter la position commune sans amendement.

Les principales différences entre la position commune et la proposition de la Commission de 2008 sont exposées ci-après.

I. Renforcement de l'efficacité du système

La proposition de la Commission maintient le même principe général selon lequel la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale incombe à l'État membre qui a pris la plus grande part dans l'entrée ou le séjour du demandeur sur les territoires des États membres, avec des exceptions tendant à protéger l'unité familiale. Ainsi, la proposition fixe des délais pour le dépôt des requêtes aux fins de reprise en charge et raccourcit le délai de réponse aux demandes d'informations. Un délai de réponse aux requêtes justifiées par des motifs humanitaires est introduit, et il est précisé que ces requêtes peuvent être formulées à tout moment. Les clauses de cessation de la responsabilité ont été clarifiées, notamment en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles elles doivent s'appliquer. Des règles concernant les transferts erronés et le coût des transferts ont été ajoutées.

La position commune limite la possibilité d'introduire une requête justifiée par des motifs humanitaires à la période antérieure à la première décision sur le fond. La Commission comprend que ce changement vise à prévenir tout abus sous la forme de requêtes multiples lorsque la première décision sur le fond est négative. Les délais de dépôt des requêtes, de réponse aux demandes et d'exécution des transferts ont été réduits pour les personnes placées en rétention relevant spécifiquement de la procédure de Dublin [voir le point ci-dessous relatif au placement en rétention].

II. Renforcement du niveau de protection offert aux demandeurs soumis à la procédure de Dublin

Suspension des transferts / mécanisme d'alerte rapide

La proposition de la Commission vise à instaurer une procédure exceptionnelle permettant de suspendre temporairement les transferts au titre de Dublin vers un État membre donné, dans deux cas de figure: en cas de pression exceptionnellement forte, et afin que tous les

demandeurs d'une protection internationale soient assurés de bénéficier d'un niveau de protection adéquat dans tous les États membres.

La position commune ne retient pas l'introduction d'un tel mécanisme dans le règlement de Dublin, par crainte qu'il ne devienne un facteur d'attraction de migrants irréguliers et que les États membres n'y voient un encouragement à ne pas respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union.

La position commune a remplacé les dispositions relatives à la suspension des transferts par l'instauration d'un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion des crises. Ce mécanisme vise principalement à détecter les causes profondes des problèmes pouvant engendrer des crises en matière d'asile et à s'y attaquer. La position commune renforce également les considérations relatives à la solidarité et à la protection des droits fondamentaux. De plus, en liaison avec le nouvel article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, elle garantit aux demandeurs le même niveau de protection que celui que prévoyait la proposition de suspension des transferts de la Commission et répond dès lors aux objectifs de ladite proposition.

Droit de recours effectif contre les décisions de transfert

Le règlement de Dublin en vigueur ne prévoit aucune disposition concernant un droit de recours effectif. La proposition de la Commission apporte trois grandes nouveautés par rapport au système actuel: 1) elle instaure un droit de recours effectif devant une juridiction contre les décisions de transfert; 2) elle oblige les autorités compétentes à statuer d'office sur la nécessité de suspendre l'exécution d'une décision de transfert et contraint l'intéressé à rester sur le territoire en attendant qu'une telle décision soit prise et 3) elle prévoit que l'aide judiciaire et/ou la représentation sont accordées gratuitement lorsque l'intéressé ne peut en assumer le coût.

Pour ce qui est de l'effet suspensif, la position commune prévoit un système reposant sur une des options suivantes:

- (1) un effet suspensif automatique (en cas d'introduction d'un recours, l'intéressé se voit toujours accorder le droit de rester sur le territoire en attendant l'issue de son recours);
- (2) un effet suspensif automatique d'une durée limitée (identique au point 1, à ceci près qu'une juridiction est tenue de décider si le demandeur doit rester sur le territoire dans l'attente du jugement en appel, pour une durée prédéterminée; cette durée doit être suffisante pour permettre un examen rigoureux de la demande);
- (3) un effet suspensif sur demande (la suspension du transfert n'est pas appliquée automatiquement à tous les demandeurs ayant contesté une décision de transfert mais uniquement à ceux qui l'ont sollicitée; par conséquent, le transfert est suspendu pendant la période durant laquelle la juridiction doit se prononcer).

De plus, une nouvelle disposition a été introduite; elle prévoit qu'un demandeur ne peut être transféré dans un État membre où existe un risque de violation des droits fondamentaux. Dans l'ensemble, les objectifs de la Commission ont été préservés puisqu'il est garanti que, dans chacun des cas, une juridiction examinera si l'intéressé peut être transféré ou non, lequel demeure pendant ce temps sur le territoire.

En ce qui concerne l'aide judiciaire gratuite, la position commune prévoit une évaluation du bien-fondé de la demande par une autorité administrative, assortie de garanties supplémentaires pour les demandeurs, consistant principalement à garantir leur droit de recours contre un refus de cette aide devant une juridiction.

La Commission estime que ces garanties sont suffisantes pour assurer au demandeur un droit de recours effectif adéquat, même lorsque l'octroi d'une aide judiciaire gratuite est examiné sur demande, puisque le demandeur peut toujours contester une décision de refus de cette aide devant une juridiction. En outre, l'examen du bien-fondé de la demande aidera grandement les États membres à éviter les abus dus à des demandes infondées d'aide judiciaire gratuite.

Placement en rétention

Il n'existe actuellement aucune disposition spécifique relative au placement en rétention de personnes soumises à la procédure de Dublin. La proposition de la Commission vise à prévenir toute rétention arbitraire des personnes soumises à la procédure de Dublin, par l'introduction des principales conditions et garanties suivantes: nul ne peut être placé en rétention au seul motif qu'il est un demandeur de protection internationale; une personne qui fait l'objet d'une décision de transfert peut également être placée en rétention lorsqu'il existe un important «risque de fuite» (la définition de ce terme figure dans la proposition); la rétention ne peut excéder le délai raisonnablement nécessaire pour mener à bien les procédures administratives requises aux fins de l'exécution du transfert; les garanties et conditions de rétention prévues dans la directive sur les conditions d'accueil ont été réitérées dans le règlement de Dublin.

Pendant les négociations, il a été décidé, pour des raisons de cohérence juridique, de privilégier le regroupement de toutes les dispositions nécessaires relatives aux garanties applicables aux personnes placées en rétention et aux conditions de rétention dans un unique instrument en matière d'asile: la directive sur les conditions d'accueil. Seuls le motif et les conditions de rétention spécifiques à Dublin doivent être définis dans le règlement de Dublin proprement dit.

La position commune reflète cette décision et prévoit:

- qu'il soit fait référence à la directive sur les conditions d'accueil, dont les garanties et conditions de rétention s'appliquent aux personnes placées en rétention pendant la procédure de Dublin, et qu'il soit précisé qu'une personne soumise à la procédure de Dublin ne peut être placée en rétention que pour un motif lié à Dublin;
- que soit introduit le principe selon lequel une personne ne peut être placée en rétention au seul motif qu'elle est soumise à la procédure de Dublin (et, partant, que la portée de la protection soit étendue aux anciens demandeurs de protection internationale, qui relevaient de la directive sur le retour et peuvent à présent bénéficier d'une plus large protection);
- que soient établis des délais précis pour chaque étape de la procédure de Dublin, de façon à garantir qu'une personne ne puisse pas être placée en rétention pendant plus de trois mois au total (sinon, la procédure de Dublin dans son intégralité peut durer jusqu'à onze mois), à défaut de quoi la personne est libérée. Dans le calcul de la durée du maintien en rétention sont prises en compte les différentes périodes d'effet suspensif, qui peuvent désormais être plus courtes que la durée du recours, une personne étant dès lors assurée de ne pas être abusivement placée en rétention pour une durée excédant la durée de l'effet suspensif.

La position commune remplit les objectifs de la proposition de la Commission et va même au-delà en prévoyant une durée maximale de rétention de trois mois.

Personnes vulnérables: mineurs et personnes à charge

La proposition de la Commission apporte plusieurs modifications à l'actuel règlement de Dublin afin d'accroître le niveau de protection des mineurs, en particulier des mineurs non accompagnés. La proposition de la Commission élargit plus particulièrement la définition de «membres de la famille» à trois égards: 1) elle supprime l'obligation pour le mineur d'être une personne à charge pour pouvoir être reconnu comme un membre de la famille du demandeur; 2) elle prévoit la possibilité, pour l'enfant mineur marié, d'être un «membre de la famille» lorsque son intérêt supérieur exige qu'il réside avec le demandeur et 3) elle inclut les frères et sœurs mineurs non mariés du demandeur, lorsque ce dernier est mineur et non marié.

En ce qui concerne les personnes à charge, les dispositions précédentes des clauses humanitaires ont été incluses dans la hiérarchie des critères, en tête de ceux-ci, à côté des critères familiaux.

La position commune comprend un nouveau considérant précisant que les droits et garanties applicables aux demandeurs d'asile au titre de la directive sur les procédures d'asile s'appliquent aussi aux personnes soumises à la procédure de Dublin, sous réserve de restrictions du champ d'application concernant le Royaume-Uni et l'Irlande. La position commune restreint la notion de famille à la famille nucléaire, comme convenu dans la directive relative aux conditions requises, mais elle introduit des références aux membres de la famille élargie dans les articles pertinents. Elle accepte d'inclure les mineurs mariés dans la définition des mineurs non accompagnés. Elle introduit une définition du terme «proche» désignant l'oncle, la tante ou le grand-parent d'un mineur. Elle fait obligation aux États membres d'être proactifs et de rechercher la famille d'un mineur non accompagné. Elle permet le regroupement d'un mineur non accompagné marié avec sa famille et ses frères et sœurs, lorsque celui-ci n'est pas accompagné de son épouse.

Le critère relatif aux personnes à charge est exclu de la hiérarchie des critères et n'implique plus une obligation aussi stricte.

En ce qui concerne la situation d'un mineur non accompagné qui n'a ni famille ni proche sur le territoire de l'UE, la position commune prévoit que l'État membre responsable soit celui où le mineur a introduit une demande de protection internationale. Une déclaration est jointe à la proposition de règlement; elle prévoit que la Commission présentera une nouvelle proposition sur cette question dès que la Cour de justice de l'Union européenne aura rendu son arrêt à titre préjudiciel dans l'affaire C-648/11, qui tiendra compte des conclusions de cet arrêt:

Le Parlement européen et le Conseil invitent la Commission à examiner, sans préjudice de son droit d'initiative, la possibilité d'une révision de l'article 8, paragraphe 4, de la refonte du règlement Dublin lorsque la Cour de justice aura rendu son arrêt dans l'affaire C-648/11 MA e. a. / Secretary of State for Home Department, et au plus tard dans les délais fixés à l'article 41 du règlement Dublin. Le Parlement européen et le Conseil exerceront alors tous deux leurs compétences législatives, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. La Commission,

dans un esprit de compromis et afin d'assurer l'adoption immédiate de la proposition, accepte d'examiner cette invitation, qu'elle considère comme étant limitée à ces circonstances particulières et ne pouvant créer un précédent.

La Commission estime que la position commune garantit le niveau de protection prévu par sa proposition et propose même des normes opportunes à certains égards (elle garantit par exemple un regroupement inconditionnel des frères et sœurs, quel que soit leur âge ou statut juridique et sans qu'aucune condition supplémentaire ne soit imposée). Le fait que la notion de proche d'un mineur non accompagné soit à présent définie facilite le contrôle dans la pratique du respect des obligations correspondantes.

En ce qui concerne les personnes à charge, la position commune peut être acceptée puisque, bien que ce critère soit désormais exclu de la hiérarchie des critères, il figure dans une disposition obligatoire à laquelle il ne peut être dérogé que dans des circonstances exceptionnelles. Le libellé actuel implique qu'à défaut de dispositions plus favorables, les personnes à charge doivent être laissées ou regroupées avec leur famille.

Droit à l'information et entretien individuel

La proposition de la Commission élargit et modifie les dispositions en vigueur concernant l'information, pour préciser l'information à apporter au demandeur par écrit, dans une langue qu'il comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend, et pour prévoir la possibilité d'un entretien individuel afin d'informer le demandeur de la procédure et de rassembler les informations nécessaires à la détermination de l'État membre responsable.

La position commune rend l'entretien individuel obligatoire, à de rares exceptions près, et instaure l'obligation d'informer le demandeur non seulement des critères, mais aussi de leur hiérarchie, et notamment du fait que la demande peut être examinée par un État membre qui n'est pas l'État membre responsable en vertu de la hiérarchie des critères (clause de souveraineté), ainsi que du fait que la personne concernée a la possibilité de demander la suspension du transfert.

La Commission considère que la position commune garantit un bon niveau d'information du demandeur, tant par écrit qu'au moyen de l'entretien obligatoire, et remplit donc amplement les objectifs de la Commission.

III. Actes délégués et d'exécution

La proposition de la Commission a été soumise avant le traité de Lisbonne et n'avait donc pas prévu que la Commission soit habilitée à adopter des actes délégués et des actes d'exécution. Toutefois, la proposition prévoit des références à la procédure établie en vertu de l'article 5 de la décision 1999/468/CE (procédure de réglementation) en ce qui concerne l'adoption d'une brochure commune, des dispositions concernant les mineurs et les personnes à charge, du formulaire type pour l'envoi des requêtes aux fins de prise en charge ou de reprise en charge, des listes de preuves et indices, d'un laissez-passer, la mise en place du réseau de communication électronique, ainsi qu'en vertu de l'article 5 bis de ladite décision (procédure de réglementation avec contrôle) en ce qui concerne les règles complémentaires relatives au

regroupement des mineurs et des personnes à charge avec leur famille et leurs proches, à la mise en œuvre des transferts et à la prise en charge des coûts de transfert.

Par rapport à la proposition de la Commission, la position commune conserve la possibilité d'adopter des actes d'exécution pour toutes les questions au sujet desquelles la Commission a proposé des modalités de mise en œuvre, et elle y a ajouté le pouvoir d'adopter un certificat de santé commun et un formulaire type pour l'échange d'informations sur les membres de la famille et les proches des mineurs.

De plus, la position commune prévoit que la Commission soit habilitée à adopter des actes délégués contenant des règles supplémentaires sur le regroupement des mineurs et des personnes à charge avec leur famille et leurs proches; un considérant souligne qu'il convient que la Commission procède à des consultations d'experts, notamment de l'ensemble des autorités nationales concernées. La possibilité d'adopter des règles supplémentaires sur le coût des transferts n'a pas été retenue, le Conseil considérant que les règles de l'acte de base sont suffisantes à cet égard. En ce qui concerne les transferts, la position commune prévoit uniquement la possibilité d'adopter des règles d'exécution uniformes et non des règles supplémentaires. Le délai accordé au Parlement et au Conseil pour exprimer une éventuelle objection à un acte délégué adopté par la Commission a été fixé à quatre mois, et peut être prolongé de deux mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

Quant au pouvoir d'adopter des actes d'exécution, la position commune introduit une limitation des pouvoirs de la Commission en prévoyant que la Commission ne peut adopter un acte lorsque le comité qui l'assiste n'émet aucun avis sur le projet d'acte. La Commission a fait une déclaration à ce sujet, à annexer au texte final:

La Commission souligne qu'il est contraire à la lettre et à l'esprit du règlement (UE) n° 182/2011 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13) d'invoquer l'article 5, paragraphe 4, deuxième alinéa, point b), de manière systématique. Le recours à cette disposition doit répondre à un besoin spécifique de s'écarter de la règle de principe suivant laquelle la Commission peut adopter un projet d'acte d'exécution lorsqu'aucun avis n'est émis. Étant donné qu'il constitue une exception à la règle générale établie par l'article 5, paragraphe 4, le recours au deuxième alinéa, point b), ne peut pas être simplement considéré comme un «pouvoir discrétionnaire» du législateur, mais doit être interprété de façon restrictive et doit donc être justifié.

Enfin, une déclaration de la Commission précise que, lorsque cette dernière proposera des actes d'exécution à cet égard, elle respectera les normes en matière de transferts telles qu'elles sont fixées dans le règlement (CE) n° 1560/2003:

Dans l'application du présent règlement, la Commission répète que, lorsqu'elle proposera des conditions uniformes d'exécution des dispositions relatives aux transferts prévues dans le présent règlement, elle veillera à ce que soient respectées les normes actuelles en la matière qui sont fixées aux articles 7 à 10 du règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil.

4. Conclusion

La position commune satisfait à l'objectif principal de la proposition de la Commission. Elle apporte notamment une valeur ajoutée aux normes actuelles en matière de traitement des demandeurs soumis à la procédure de Dublin. Elle garantit leur droit à l'information et leur accès à un recours effectif contre les décisions de transfert, et elle introduit des règles claires en matière de rétention et d'accès à l'aide judiciaire gratuite, des volets qui ne sont pas couverts par l'instrument actuel. Elle crée un environnement plus prévisible pour les relations entre les différents États membres et des conditions plus favorables de regroupement des personnes vulnérables, en particulier des mineurs non accompagnés, avec leur famille ou leurs proches. Le texte de la position du Conseil concorde donc sur le fond, dans une large mesure, avec la proposition de la Commission, qui est en mesure de le soutenir.