



**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 6 juin 2013 (07.06)  
(OR. en)**

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2008/0243 (COD)**

---

**15605/3/12  
REV 3 ADD 1**

**ASILE 129  
CODEC 2520  
PARLNAT 404**

### **EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL**

---

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'un 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 de pays tiers ou un apatride (refonte) [première lecture]  
= Exposé des motifs du Conseil  
- Adopté par le Conseil le 6 juin 2013

---

**I. INTRODUCTION**

Le 8 décembre 2008, le Conseil a reçu de la Commission une proposition de refonte du 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 (ci-après dénommé "règlement de Dublin")<sup>1</sup>.

Le Parlement européen a arrêté sa position en première lecture sur cette proposition le 7 mai 2009<sup>2</sup>. Le 16 juillet 2009, le Comité économique et social européen a adopté un avis sur la proposition initiale de la Commission<sup>3</sup>. Le Comité des régions a adopté un avis sur la proposition initiale lors de sa session plénière des 6 et 7 octobre 2009<sup>4</sup>.

Conformément aux dispositions de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision<sup>5</sup>, des trilogues informels ont été organisés entre des représentants du Conseil, du Parlement européen et de la Commission afin de trouver un accord.

Lors de sa réunion du 18 juillet 2012, le Comité des représentants permanents a approuvé le compromis portant sur la partie de la proposition qui ne concerne pas la comitologie (actes d'exécution et actes délégués)<sup>6</sup>. La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) a approuvé ce texte de manière informelle le 19 septembre 2012.

Pour ce qui est des questions liées à la comitologie, un compromis est intervenu entre la présidence du Comité des représentants permanents et le rapporteur à la suite du trilogue informel qui a eu lieu le 14 novembre 2012.

---

<sup>1</sup> Doc. 16929/08.

<sup>2</sup> Doc. P6\_TA(2009)0377.

<sup>3</sup> Doc. SOC/333 - CESE 1210/2009.

<sup>4</sup> Doc. CdR 90/2009.

<sup>5</sup> JO C 145 du 30.6.2007, p. 5.

<sup>6</sup> Doc. 12746/2/12 REV 2.

L'accord politique sur la refonte du règlement de Dublin a été approuvé par le Conseil le 6 décembre 2012 et par la commission LIBE le 27 novembre 2012<sup>1</sup>.

Conformément à l'article 3 et à l'article 4 *bis*, paragraphe 1, du protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ces États membres ont notifié leur souhait de participer à l'adoption et à l'application de la refonte du règlement. Conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du protocole (n° 22) sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la refonte du règlement et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

## **II. OBJECTIF DE LA PROPOSITION**

Le règlement de Dublin a pour objet d'établir les critères et les 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.

La proposition de refonte vise principalement à renforcer l'efficacité du fonctionnement du règlement de Dublin actuellement en vigueur<sup>2</sup> et à garantir des normes de protection plus élevées en faveur des demandeurs relevant de la procédure de détermination de la responsabilité, en application du cadre juridique du règlement.

---

<sup>1</sup> Doc. 16332/12.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 (JO L 50 du 25.2.2003, p. 1).

Cette proposition de refonte fait partie d'une série de propositions législatives présentées par la Commission en vue de respecter l'engagement pris par le Conseil européen d'instaurer un régime d'asile européen commun d'ici la fin 2012.

### **III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE**

#### **A. Observations d'ordre général**

Sur la base de la proposition de refonte, le Parlement européen et le Conseil ont mené des négociations en vue de conclure un accord au stade de la position du Conseil en première lecture. Le texte de la position du Conseil reflète pleinement le compromis intervenu entre les deux colégislateurs. Ce compromis prévoit notamment des garanties juridiques et des droits renforcés pour les demandeurs de protection internationale, tout en mettant en particulier l'accent sur les besoins de groupes vulnérables comme les mineurs non accompagnés et les personnes à charge. Dans le même temps, le compromis vise à réduire les abus dont fait l'objet le régime mis en place par le règlement de Dublin et à faire en sorte que les différends entre États membres dans ce contexte soient traités de manière plus efficace. Le compromis prévoit aussi d'aborder en temps utile les problèmes d'application du règlement résultant d'une pression particulière exercée sur le régime d'asile d'un État membre ou de son mauvais fonctionnement par la mise en place d'un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion des crises.

Il convient également de noter que le compromis prévoit que la Commission est habilitée à recourir aux actes délégués ou d'exécution dans le contexte de certaines dispositions afin de répondre de manière appropriée à certaines questions relatives à la mise en œuvre du règlement.

## **B. Points essentiels**

Le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture adapte le règlement de Dublin actuellement en vigueur en ce qui concerne les points essentiels:

### **1. Mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion des crises (article 33)**

Ce mécanisme est un nouvel élément, ajouté au cours des négociations, qui remplace le "mécanisme de suspension" qui figurait dans la proposition initiale de refonte du règlement de Dublin et n'a pu être accepté par le Conseil.

Le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit la mise en place de ce mécanisme afin de traiter de manière efficace et en temps utile des situations dans lesquelles l'application du règlement de Dublin peut être compromise (avec des effets directs pour les demandeurs qui se trouvent dans l'État membre concerné) en raison d'une pression particulière exercée sur le régime d'asile d'un État membre ou de problèmes de fonctionnement du régime d'asile d'un État membre. Il vise à assurer une coopération effective et à renforcer la confiance mutuelle et la solidarité entre les États membres, dans le cadre du règlement de Dublin, en prévenant ou en gérant une crise du régime d'asile d'un ou de plusieurs États membres. Dans ce processus progressif, toutes les parties concernées (l'État membre qui fait face à la crise, la Commission, le BEAA, le Conseil et le Parlement) sont dûment informées et, le cas échéant, associées.

## 2. Voies de recours (article 27 et article 3, paragraphe 2)

Le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit un cadre juridique complet dans lequel les droits fondamentaux des demandeurs ou d'autres personnes disposant d'une voie de recours sont respectés, également à la lumière de la jurisprudence concernée. Dans le même temps, il a également été dûment tenu compte des préoccupations du Conseil, qui souhaitait que la sécurité juridique soit garantie et que des mesures efficaces soient prévues contre les abus.

Le compromis met l'accent sur le droit de la personne concernée à un recours effectif contre la décision de transfert devant une juridiction ou un tribunal. L'État membre prévoit un délai raisonnable durant lequel le recours susmentionné peut être exercé pour être effectif. En ce qui concerne la suspension de l'exécution de la décision de transfert jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le recours formé contre celle-ci, les États membres veillent au moins à ce que, dans leur législation nationale, il existe un recours effectif, le transfert étant suspendu jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la première demande de suspension.

La refonte délimite aussi le cadre dans lequel la personne concernée aura accès à une assistance juridique, à titre gratuit le cas échéant, afin d'exercer effectivement son droit à un recours effectif.

En tant que corollaire à l'article 27 sur les voies de recours, une disposition a été ajoutée à l'article 3, paragraphe 2, afin de codifier la récente jurisprudence de la Cour de justice et de régir la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande lorsque le transfert de la personne concernée est impossible en raison des conditions décrites dans la jurisprudence susmentionnée (risque réel de violation des droits fondamentaux). En outre, en vertu de cette disposition, lorsqu'il est impossible de transférer le demandeur vers un État membre désigné en vertu du règlement, l'État membre procédant à la détermination devient l'État membre responsable.

### 3. Placement en rétention (article 28)

Le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit un cadre complet dans lequel les conditions selon lesquelles une personne concernée peut être placée en rétention sur la base des "motifs de Dublin" sont clairement énoncées.

Ces conditions sont les suivantes: il existe un risque non négligeable de fuite (dont la définition a été ajoutée dans le règlement) de la personne concernée, le placement en rétention est nécessaire en vue de garantir les procédures de transfert, chaque cas est évalué individuellement avant de décider de procéder à un placement en rétention, la rétention peut uniquement être appliquée dans la mesure où elle est proportionnée et où d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées.

Le compromis prévoit aussi les délais de la période de rétention aux fins du règlement en indiquant que le placement en rétention est d'une durée aussi brève que possible et ne se prolonge pas au-delà du délai raisonnablement nécessaire pour accomplir les formalités requises en vue d'exécuter le transfert.

Le compromis prévoit aussi un délai raccourci pour le traitement d'une demande au titre du règlement lorsque la personne concernée est placée en rétention (mais qui laisse suffisamment de temps aux États membres pour mener leur partie de la procédure) et les conséquences qu'entraîne, pour les États membres concernés, le non-respect par l'un d'eux des délais impartis. En ce qui concerne la rétention en elle-même, la conséquence la plus importante est que l'État membre qui place la personne en rétention (et qui n'a pas respecté les délais) a l'obligation de relâcher cette personne; parallèlement, il est précisé que le non-respect desdits délais n'emporte pas transfert de responsabilité dans le cadre de la procédure mise en place par le règlement de Dublin.

En outre, le compromis fait référence aux articles 9 à 11 de la directive relative aux conditions d'accueil (refonte), en ce qui concerne les conditions de placement en rétention et les garanties applicables aux personnes placées en rétention, en vue de garantir les procédures de transfert vers l'État membre responsable.

#### **4. Mineurs non accompagnés et définition des proches (article 2, point h), et article 8)**

Le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit, à l'article 8 du règlement de Dublin, le cadre juridique qui régit le regroupement du mineur non accompagné (le cas des mineurs mariés dont le conjoint ne se trouve pas légalement sur le territoire d'un État membre est également prévu) et des membres de sa famille, de ses frères et sœurs ou de ses proches, ainsi que les conditions applicables à chaque disposition, en vue de rendre l'État membre où le regroupement aura lieu responsable de l'examen de la demande. La condition déterminante à vérifier dans tous les cas prévus au titre de cet article est que tout regroupement soit dans l'intérêt supérieur du mineur.

L'exigence concernant l'intérêt supérieur du mineur s'applique aussi en l'absence de toute relation familiale susmentionnée, auquel cas l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a présenté sa demande. À ce titre, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont soumis une déclaration (qui doit être publiée au JO), invitant cette dernière à envisager (sans préjudice de son droit d'initiative) une éventuelle révision de l'article 8, paragraphe 4, si l'arrêt pendant devant la Cour de justice dans l'affaire C-648/11, MA, BT, DA/Secretary of State for Home Department, va dans ce sens, ou au plus tard dans les délais fixés à l'article 46 du règlement de Dublin. Le compromis répond aussi aux préoccupations du Conseil concernant la lutte contre les abus dans le cadre des procédures d'asile.

Dans ce contexte, le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit que la définition du terme "proche" couvre la tante ou l'oncle adulte ou un des grands-parents du demandeur qui est présent sur le territoire d'un État membre.



## **5. Personnes à charge (article 16)**

Le compromis relatif à cette disposition qui figure dans la position du Conseil en première lecture concerne les cas où le demandeur, en raison de certaines causes de vulnérabilité, est dépendant de l'assistance de son enfant, de ses frères ou sœurs ou de son père ou de sa mère résidant légalement dans un des États membres ou les cas où ces personnes dépendent du demandeur pour les mêmes raisons. Le compromis prévoit le cadre juridique sur la base duquel les États membres laissent généralement ensemble ou rapprochent le demandeur et les personnes susmentionnées, à condition que certaines conditions soient remplies.

Le texte prévoit aussi les cas où des problèmes de santé empêchent pendant un temps assez long le demandeur de se rendre dans l'État membre où les personnes susmentionnées résident légalement. Dans ce cas, l'État membre dans lequel le demandeur se trouve est celui qui est responsable de l'examen de sa demande.

À titre de compromis, le libellé de cet article est fondé sur l'article 15 de l'actuel règlement de Dublin.

## **6. Autres points importants**

Les questions suivantes constituent d'autres points importants de la position du Conseil en première lecture sur lesquels le Parlement et le Conseil sont parvenus à un compromis.

- **Définition du mineur non accompagné (article 2, point j))**

Le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit que le mineur non accompagné peut être marié ou non conformément à la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile.

- **Droit à l'information (articles 4 et 5)**

Le texte de compromis relatif à l'article 4 qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit que le demandeur a le droit de recevoir par écrit (ou oralement, le cas échéant) et dans une langue qu'il comprend ou dont on peut raisonnablement supposer qu'il la comprend des informations détaillées sur le contenu du règlement de Dublin dès qu'il présente sa demande. Une brochure commune (ainsi qu'une brochure spécifique pour les mineurs non accompagnés) contenant au minimum les informations auxquelles le demandeur a droit conformément à cet article est rédigée à cet effet.

- **Entretien individuel (article 5)**

Le texte de compromis relatif à l'article 5 qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit l'obligation d'organiser un entretien individuel avec le demandeur en temps utile et de manière appropriée afin de faciliter le processus de détermination de l'État membre responsable. Les motifs justifiant l'absence d'entretien sont énoncés dans ledit article. Cependant, un État membre qui se dispense de mener cet entretien donne au demandeur la possibilité de fournir toutes les autres informations pertinentes avant qu'une décision de transfert du demandeur soit prise.

- **Garanties en faveur des mineurs (article 6)**

Il convient d'envisager le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture concernant les garanties en faveur des mineurs au regard du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. La disposition concernée prévoit que les États membres sont tenus de veiller à une représentation appropriée du mineur et de prendre dès que possible les mesures nécessaires pour identifier les membres de la famille, les frères ou sœurs ou les autres proches du mineur non accompagné sur le territoire d'un autre État membre.

- **Clauses discrétionnaires (article 17)**

Le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit une dérogation aux critères de détermination de l'État membre responsable. Le champ d'application de la disposition a été étendu de manière plus explicite par la suppression de la référence aux "motifs humanitaires", une base de la dérogation ayant ainsi été supprimée ainsi que la disposition prévoyant un consentement préalable du demandeur pour recourir à cet article.

- **Obligations de l'État membre responsable (chapitres V et VI en général)**

Dans le cadre de ces chapitres, qui régissent les obligations de l'État membre responsable, le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit des exigences renforcées au niveau légal et procédural visant à préserver tous les droits concernés du demandeur (par exemple, notification d'une décision de transfert et garanties au cours du transfert) et à rendre la coopération entre les États membres concernés plus efficace dans la pratique (notamment, obligations de prise en charge et de reprise en charge entre États membres, échange d'informations, y compris de données concernant la santé, avant que le transfert soit exécuté).

- **Actes d'exécution et actes délégués**

Le texte de compromis qui figure dans la position du Conseil en première lecture prévoit des compétences d'exécution (recours à la procédure d'examen conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011)<sup>1</sup> aux fins de certaines dispositions<sup>2</sup> pour lesquelles ce type de délégation de compétence à la Commission a été jugé suffisant. Le choix des actes délégués a été prévu dans le cadre de l'article 8 (regroupement du mineur non accompagné et des membres de sa famille, de ses frères ou sœurs ou de ses proches), en particulier en ce qui concerne l'évaluation du respect des critères applicables, ainsi que dans le cadre de l'article 16 (regroupement des demandeurs à charge et des enfants, père ou mère ou frères ou sœurs ou vice versa) en particulier en ce qui concerne aussi le respect des critères applicables.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

<sup>2</sup> Figurent notamment parmi les dispositions qui feront l'objet d'actes d'exécution: la rédaction d'une brochure commune au titre de l'article 4, l'établissement d'un formulaire type pour l'échange d'informations relatives à l'identification d'un membre de la famille, d'un frère ou d'une sœur ou d'un proche du mineur non accompagné, résidant sur le territoire d'un autre État membre, le modèle d'un laissez-passer pour exécuter le transfert au titre de ce règlement, l'échange d'informations concernant des situations particulières dans le cadre des transferts.

#### IV. CONCLUSIONS

La position du Conseil en première lecture reflète le compromis intervenu entre le Conseil et le Parlement européen lors des négociations, avec l'aide de la Commission. Ce compromis est confirmé par la lettre du président de la commission LIBE du Parlement européen au président du Comité des représentants permanents<sup>1</sup>. Dans cette lettre, le président de la commission LIBE indique qu'il recommandera aux membres de cette commission et ensuite à la plénière que le Parlement approuve sans amendement en deuxième lecture la position adoptée par le Conseil en première lecture, sous réserve de la vérification du texte par les juristes-linguistes des deux institutions. En modifiant le règlement de Dublin, l'Union européenne clôt une nouvelle étape essentielle de l'instauration du régime d'asile européen commun.

---

<sup>1</sup> Doc. 17132/12.