

Commentaires du CCBE sur la proposition de règlement de la Commission 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)

16/09/2016

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 45 pays, soit plus d'un million d'avocats européens. Le CCBE répond régulièrement au nom de ses membres aux consultations sur les politiques qui concernent les citoyens et les avocats européens.

Ce document présente les commentaires du CCBE sur la proposition de réforme du règlement (CE) n° 604/2013 du 26 juin 2013 (ci-après « le règlement de Dublin III », « Dublin III » ou la « proposition de Dublin IV »), une proposition publiée par la Commission européenne le 4 mai 2016¹.

Dans la proposition de révision du règlement de Dublin III (ci-après la « proposition »), les objectifs déclarés de la Commission sont les suivants :

- *enhancing the system's capacity to determine efficiently and effectively a single Member State responsible for examining the application for international protection. In particular, it would remove the cessation of responsibility clauses, and significantly shorten the time limits for sending requests, receiving replies and carrying out transfers between Member States;*
- *ensuring a fair sharing of responsibilities between Member States by complementing the current system with a corrective allocation mechanism. This mechanism would be activated automatically in cases where Member States would have to deal with a disproportionate number of asylum seekers;*
- *discouraging abuses and preventing secondary movements of applicants within the EU, in particular by including clear obligations for applicants to apply in the Member State of first entry, and to remain in the Member State determined as being responsible. This also requires proportionate procedural and material consequences in case of non-compliance with their obligations.*²

Afin d'atteindre ces objectifs, les principales modifications proposées visent à améliorer l'efficacité du système tout en limitant les mouvements secondaires des demandeurs d'asile à l'intérieur de l'Union européenne³. Par ailleurs, la proposition instaure un mécanisme de répartition correcteur, qui permet de répartir les demandeurs d'asile entre les différents États membres lorsqu'un État membre se retrouve confronté à une quantité disproportionnée de demandes de protection internationale.

¹ 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 de pays tiers ou un apatride (refonte) COM (2016) 270.

² Ibid, p. 3-4.

³ Ibid, p. 14.

À la lumière de ces objectifs généraux, ces commentaires analysent la compatibilité des réformes proposées avec le droit relatif aux droits de l'homme, le droit international et les principes généraux du droit de l'Union européenne. Leur but est d'exprimer l'avis du CCBE quant à certains changements importants qui devraient être instaurés. Certaines modifications plus techniques ne sont dès lors pas abordées et les informations fournies se restreignent à un aperçu des modifications les plus importantes proposées au règlement de Dublin III.

Un aspect doit être pris en compte de prime abord : le CCBE estime que le règlement de Dublin III en soi a échoué à pourvoir un système équitable et viable d'attribution de la responsabilité aux États membres de l'UE pour déterminer les demandes d'asile faites sur le territoire de l'Union européenne. Dès lors, un système reposant sur la réforme de Dublin III nécessitait une refonte complète afin de créer un système plus efficace, pour garantir à la fois un système juste et efficace et la défense des droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Malheureusement, la proposition n'atteint pas cet objectif, étant donné que le système proposé semble, sur de nombreux aspects, être encore plus problématique du point de vue juridique que le système précédent établi par Dublin III.

En fait, la proposition de Dublin IV, au lieu de saisir l'occasion d'améliorer les lacunes connues de Dublin III, semble compliquer davantage le système a) en n'offrant aucune modification aux critères de détermination de l'État responsable, b) en insérant un type d'examen préliminaire reposant sur la compétence de l'État membre de la première demande, c) en limitant encore davantage la possibilité de se déplacer dans d'autres États membres, en prévoyant des sanctions à l'encontre des demandeurs d'asile, d) en prévoyant des restrictions pour les mineurs non accompagnés et pour l'application des clauses discrétionnaires, et e) en introduisant un mécanisme de répartition correcteur pour un partage équitable des responsabilités entre les États membres qui, de nombreuses manières, reproduit les éléments infructueux des mécanismes de réinstallation temporaire déjà en vigueur.

Par conséquent, le CCBE est d'avis que la proposition dans son ensemble devrait être réexaminée : la meilleure solution en serait le retrait ou, à tout le moins, une profonde amélioration des dispositions de la proposition afin de respecter les normes européennes et internationales en matière de droits de l'homme.

1. Access to the procedure for examining an application for international protection (article 3 de la proposition)

Plus particulièrement, l'article 3 (3) (a) de la proposition prévoit que les critères de responsabilité et de la procédure de répartition définis par le règlement ne peuvent s'appliquer qu'à l'égard des demandeurs d'asile dont la demande n'est pas irrecevable selon le principe du « premier pays d'asile » (qui n'est pas un État membre de l'UE) ou du « pays tiers sûr ». En outre, l'article 3 (3) (b) de la proposition prévoit que le premier État membre auprès duquel la demande est déposée doit examiner la demande de protection internationale dans le cadre de la procédure accélérée si le demandeur d'asile est un ressortissant, a déjà été résident habituel d'un « pays d'origine sûr » désigné par l'UE, ou si le demandeur a été considéré comme présentant « un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public » de l'État membre. Ces dispositions ont été incluses dans la proposition afin d'éviter que les demandes irrecevables ou susceptibles de ne pas correspondre au besoin d'une protection internationale, ou qui représentent un risque en matière de sécurité soient transférés entre les États membres⁴. L'État membre qui procède à l'évaluation de la recevabilité de la demande ou de l'examen dans le cadre de la procédure accélérée est également responsable de la procédure d'asile (article 3 (4) et (5) de la proposition).

Le CCBE constate que le règlement de Dublin III ne contraint pas les États membres mais leur offre simplement la possibilité de juger une demande de protection internationale irrecevable parce que le

⁴ Ibid, considérant 17.

requérant est arrivé d'un « pays tiers sûr ». Dans le récent arrêt *Mirza*⁵, la CJUE a établi que les États membres sont en effet autorisés à renvoyer un demandeur de protection internationale vers un « pays tiers sûr » dans le cas d'une demande de reprise en charge, lorsque la personne effectuant la demande a quitté l'État membre responsable avant toute décision sur le fond de sa première demande de protection internationale. La proposition actuelle fait de la possibilité de renvoyer une demande de protection internationale à un « pays tiers sûr » une obligation. La proposition semble par conséquent avoir été mise en œuvre à la suite de l'adoption récente de l'accord UE-Turquie⁶, qui prévoit, entre autres, le retour des demandeurs d'asile depuis la Grèce vers la Turquie, « pays tiers sûr »⁷.

Le CCBE craint toutefois que les dispositions du nouvel article 3 de la proposition créent un système qui contredise les objectifs de la Commission d'améliorer l'accès à la procédure d'asile, de remédier à l'inefficacité et aux retards de la procédure et de combattre les inégalités entre les États membres pour les raisons suivantes :

- La proposition ajoute diverses tâches et responsabilités à celles de l'État membre qui reçoit la demande : en plus de l'identification, la prise des empreintes digitales et l'enregistrement des demandes, l'État membre concerné devra également effectuer des contrôles d'(in)admissibilité et de sécurité, procéder à l'examen des demandes irrecevables et infondées (en plus de celles dont il sera désigné responsable en vertu des critères de Dublin). Ces ajouts alourdiraient les tâches bureaucratiques et administratives qui ne sont pas en rapport avec la protection. En outre, ces pays devront assumer la responsabilité supplémentaire de procéder à davantage de retours à la suite du rejet en masse des demandes ;
- La proposition ne parvient pas à lutter contre l'immigration clandestine et les mouvements secondaires étant donné que les personnes peuvent tout simplement continuer à se déplacer illégalement vers des pays plus « attrayants » pour y déposer leur demande d'asile ;
- La proposition ne soulagera pas les États membres surchargés, à savoir les États frontaliers et ceux qui constituent les destinations les plus recherchées : en plus de porter davantage de responsabilités, ces États devront prévoir des procédures et des structures d'accueil supplémentaires pendant la période nécessaire au traitement des demandes⁸. Comme l'expérience le montre, cette pression supplémentaire sur les États membres peut les conduire à éviter de respecter leurs obligations telles que l'enregistrement des arrivées, l'accès aux procédures d'asile et l'offre de conditions d'accueil adéquates.

Compte tenu du fait que de nombreuses demandes de protection internationale risquent à l'avenir d'être déclarées irrecevables soit pour des motifs relatifs au concept de premier pays d'asile et de pays tiers, soit pour des motifs de pays d'origine sûr, soit pour des préoccupations en matière de sécurité, cette proposition de modification suscite diverses inquiétudes concernant la protection substantielle des demandeurs d'asile.

À cet égard, la proposition réduit considérablement les possibilités d'une personne de voir sa demande de protection internationale au sein de l'UE aboutir, étant donné que les notions de « pays tiers sûr » et de « pays d'origine sûr » l'emportent sur la protection des réfugiés. En pratique, le CCBE s'inquiète

⁵ Affaire C-695/15 PPU *Shiraz Baig Mirza c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [2016].

⁶ « Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 » du Conseil européen <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> [consulté le 6 juin 2016]; Conclusions du Conseil européen des 17 et 18 mars 2016 <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/> [consulté le 6 juin 2016].

⁷ Pour une critique adéquate sur la considération de la Turquie en tant que pays tiers sûr, voir : Dutch Council for Refugees and European Council on Refugees and Exiles, 'The DRC/ECRE desk research on application of a safe third country and a first country of asylum concepts to Turkey' (mai 2016) <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/dcrecre-desk-research-application-safe-third-country-and-first-country-asylum-concepts> consulté le 6 juin 2016 ; Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 mars 2016, <http://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html> [consulté le 13 juin 2016].

⁸ Direction générale des politiques internes de l'Union, Francesco Maiani, voir [ici](#).

fortement du fait que cela provoquerait inévitablement un rejet généralisé des demandes pour des motifs d'irrecevabilité, restreignant ainsi les chances d'obtenir une protection dans l'UE à la suite d'un examen approfondi de la demande sur le fond. En outre, l'instauration d'un examen préliminaire de la demande d'asile à l'égard des problèmes de sécurité constitue un autre obstacle à l'accès à une protection efficace (article 3 (3 b ii) de la proposition). À la suite de ces modifications dans la pratique, le réel danger est qu'il y ait une réduction drastique du nombre de demandes examinées sur le fond. À cet égard, le CCBE fait remarquer que l'adoption de concepts généralisés doit être utilisée avec une extrême prudence par les autorités décisionnaires et ne doit pas remplacer la nécessité d'une évaluation individualisée des demandes d'asile, ce qui constituerait en soi une violation du droit (d'accès à) une protection efficace tel que prévu dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention européenne des droits de l'homme de 1950⁹. Comme l'a noté le HCR dans un communiqué de presse du 18 mars 2016, « Les réfugiés ont besoin de protection plutôt que de refoulement »¹⁰.

Il est clair que le CCBE reconnaît le souci légitime des États membres de veiller à ce que l'UE soit un espace sûr pour ses résidents et de réduire les sentiments de peur, d'insécurité et d'incertitude. Néanmoins, chaque fois qu'un État membre est confronté à des affaires posant des questions graves de sécurité nationale ou d'ordre public, les demandes doivent être traitées soigneusement afin de ne pas rejeter les demandeurs qui ont un besoin évident de protection internationale. Afin d'éviter de telles circonstances, le CCBE considère que, même au cours d'une procédure accélérée, une demande ne devrait pas être rejetée, à moins qu'un examen préalable en substance ait été réalisé et que le rejet soit bien motivé et s'effectue dans le respect total des principes de proportionnalité, d'unité de la famille et d'autres principes fondamentaux des droits de l'homme.

La proposition pourrait plus particulièrement, dans son état actuel, empêcher les demandeurs d'asile de retrouver les membres de leur famille dans un autre État membre si leur demande est déclarée irrecevable pour ces motifs. Le contraste est saisissant face au droit au respect de la vie familiale garanti par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, l'obligation de procéder à l'évaluation de la recevabilité est contraire à l'élargissement de la définition de « membre de la famille », à savoir l'inclusion des frères et sœurs et des familles formées après avoir quitté le pays d'origine (considérant 19 de la proposition). Puisque le respect de la vie familiale doit être une considération première des États membres dans la mise en œuvre du règlement de Dublin (considérant 16 de la proposition), l'application de l'article 3 (3) de la proposition pourrait entraîner la séparation de familles et pourrait dès lors entraîner de très graves conséquences juridiques.

À cet égard, le CCBE souligne que le principe de l'unité familiale dans le domaine de la protection des réfugiés donne lieu à une obligation pour l'État membre de ne pas seulement s'abstenir d'agir d'une manière qui conduirait à la séparation d'une famille, mais aussi d'agir (positivement) pour permettre le regroupement familial dans un environnement sûr, à savoir assurer une protection adéquate contre la persécution des membres d'une même famille. Par ailleurs, l'expérience des praticiens du droit exerçant dans le domaine révèle que les membres d'une famille cherchent naturellement à se réunir dans le même pays. En effet, les liens familiaux renforcent la confiance, l'assistance et le soutien mutuel entre leurs membres qui, à long terme, augmentent les chances d'intégration des réfugiés. Dans le cas contraire, à savoir en l'absence de perspectives de réunification de la famille et d'accès sécurisés vers l'UE, la proposition de modification peut déclencher des mouvements secondaires (illégaux) de demandeurs cherchant la réunification de leur famille tout en restant sans-papiers entre-temps, risquant ainsi un refoulement pour une durée indéterminée. Il est bien connu que les concepts

⁹ Pour ce qui constitue une protection « efficace » des réfugiés, voir notamment l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) : résumé des conclusions sur le concept de « protection efficace » dans le contexte des mouvements secondaires des réfugiés et des demandeurs d'asile (table ronde d'experts à Lisbonne les 9-10 décembre 2002), février 2003, <http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html> [consulté le 9 Septembre 2016].

¹⁰ <http://www.unhcr.org/news/press/2016/3/56ec533e9/unhcr-eu-turkey-deal-asylum-safeguards-must-avail-implementation.html> [consulté le 9 Septembre 2016].

de « pays tiers sûr » et de « pays d'origine sûr », en particulier à la suite de l'accord UE-Turquie, ont conduit à un débat sur la question de leur (in)compatibilité avec la protection des réfugiés dans l'UE et fait l'objet de nombreux litiges devant les tribunaux grecs et la Cour européenne des droits de l'homme. Le CCBE considère que l'accès restreint à l'asile associé à une séparation possible des familles selon les nouvelles dispositions de l'article 3 (3) de la proposition augmentera le nombre de litiges qui s'ajouteront aux procédures déjà lourdes établies par la proposition.

À la lumière de ces éléments, le CCBE estime que l'article 3 (3) ne devrait pas être modifié.

<i>Texte proposé par la Commission</i>	<i>Amendements proposés par le CCBE</i>
<p><i>Article 3 (3)</i></p> <p><i>3. Before applying the criteria for determining a Member State responsible in accordance with Chapters III and IV, the first Member State in which the application for international protection was lodged shall:</i></p> <p><i>(a) examine whether the application for international protection is inadmissible pursuant to Article 33(2) letters b) and c) of Directive 2013/32/EU when a country which is not a Member State is considered as a first country of asylum or as a safe third country for the applicant; and</i></p> <p><i>(b) examine the application in accelerated procedure pursuant to Article 31(8) of Directive 2013/32/EU when the following grounds apply: (i) the applicant has the nationality of a third country, or he or she is a stateless person and was formerly habitually resident in that country, designated as a safe country of origin in the EU common list of safe countries of origin established under Regulation [Proposal COM (2015) 452 of 9 September 2015]; or (ii) the applicant may, for serious reasons, be considered a danger to the national security or public order of the Member State, or the applicant has been forcibly expelled for serious reasons of public security or public order under national law.</i></p> <p><i>4. Where the Member State considers an application inadmissible or examines an application in accelerated procedure pursuant to paragraph 3, that Member State shall be considered the Member State responsible.</i></p> <p><i>5. The Member State which has examined an application for international protection, including in the cases referred to in paragraph 3,</i></p>	<p><i>Article 3 (3) : Conserver le texte original de Dublin III.</i></p> <p>3. Any Member State shall retain the right to send an applicant to a safe third country, subject to the rules and safeguards laid down in Directive 2013/32/EU.</p>

<i>shall be responsible for examining any further representations or a subsequent application of that applicant in accordance with Article 40, 41 and 42 of Directive 2013/32/EU, irrespective of whether the applicant has left or was removed from the territories of the Member States.</i>	
--	--

2. Obligations of the asylum seeker (articles 4 and 5 de la proposition)

Cette proposition instaure une disposition sur les obligations des demandeurs d'asile. L'article 4 de la proposition indique que :

- Le demandeur d'asile est tenu de déposer une demande de protection internationale dans l'État membre dans lequel il est entré en premier (article 4 (1) de la proposition) ;
- Le demandeur d'asile est tenu de soumettre le plus tôt possible, et au plus tard lors de l'entretien prévu à l'article 7, tous les éléments et informations pertinentes permettant de déterminer l'État membre responsable et de coopérer avec les autorités compétentes des États membres (article 4 (2) de la proposition) ;
- Le demandeur est tenu de respecter la décision de transfert et de se tenir à la disposition des autorités à cet effet (article 4 (3)(a) et (b) de la proposition).

L'article 5 de la proposition établit les conséquences du non-respect de ces obligations. En résumé :

- Si un demandeur d'asile se conforme à l'obligation énoncée à l'article 4 (1) de la proposition, l'État membre responsable examinera la demande selon une procédure accélérée (article 5 (1) de la proposition) ;
- L'État membre dans lequel le demandeur est tenu d'être présent doit continuer les procédures visant à déterminer l'État membre responsable, y compris lorsque le demandeur quitte le territoire de cet État membre sans autorisation ou n'est plus à la disposition des autorités compétentes de cet État membre (article 5 (2) de la proposition) ;
- Le demandeur n'a pas droit aux conditions d'accueil prévues aux articles 14 à 19 de la directive 2013/33/UE, à l'exception des soins de santé d'urgence, au cours des procédures en vertu de ce règlement dans un État membre autre que celui dans lequel il est tenu d'être présent (article 5 (3) de la proposition) ;
- Les autorités compétentes prennent en compte les éléments et les informations nécessaires pour déterminer l'État membre responsable uniquement dans la mesure où ceux-ci ont été présentés dans les délais fixés à l'article 4 (2) de la proposition (article 5 (4) de la proposition).

Les articles 4 et 5 de la proposition visent à prévenir les mouvements secondaires des demandeurs d'asile. Si un demandeur d'asile ne dépose pas de demande de protection internationale dans l'État membre dans lequel il est entré en premier, sa demande de protection internationale sera examinée suivant une procédure accélérée. Le demandeur d'asile se verra refuser certaines prestations telles que les soins de santé (sauf les soins de santé d'urgence), la formation, l'aide sociale et l'hébergement. Le CCBE s'inquiète du fait que cela pourrait non seulement causer des problèmes d'ordre public, mais aussi sévèrement restreindre le droit des demandeurs d'asile à un abri et à une existence digne. Le CCBE attire tout particulièrement l'attention sur le fait que la législation de l'Union européenne en matière d'asile doit être interprétée en pleine conscience de la Convention de Genève de 1951 et d'autres traités concernés et dans le respect total des droits fondamentaux et des principes reconnus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹¹ (voir les décisions de la CJUE dans

¹¹ Voir l'article 18 en particulier (droit d'asile) affirmant expressis verbis le respect des règles de la convention de Genève de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés.

les affaires *Salahadin Abdulla* et autres et *Bolbol* notamment). Le CCBE estime que la proposition de limitation de l'accès aux droits sociaux n'est pas compatible avec la protection des droits de l'homme garantis par exemple par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹². À cet égard, les dispositions précitées de la proposition sont incompatibles avec les valeurs communes des peuples et des États de l'Union, celle-ci se fondant « sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité », plaçant « la personne au cœur de son action ». (...) ¹³

En outre, ces propositions de modifications semblent contredire la jurisprudence de la CJUE. Dans les affaires *CIMADE* et *GISTI*¹⁴, la CJUE a conclu que les conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile doivent être accordées par l'État membre ayant reçu la demande d'asile, même si celui-ci fait appel à un autre État membre qu'il estime responsable de l'examen de la demande d'asile pour qu'il s'en occupe.

De même, du point de vue de la CEDH, les demandeurs d'asile sont des personnes vulnérables et en tant que tel, un « *groupe particulièrement défavorisé et vulnérable ayant besoin d'une protection spéciale* ». C'est pourquoi la Cour de Strasbourg accorde beaucoup d'importance aux besoins de protection spéciale, au moins pour couvrir les « *besoins fondamentaux* » : « se nourrir, se laver et se loger » (M.S.S., paragraphe 254). Le non-respect de ces normes minimales créerait des situations incompatibles avec le respect de la dignité humaine qui équivaldraient à des mauvais traitements, engageant la responsabilité de l'État pour violation de l'article 3. Après tout, il convient de noter que la protection en vertu de cette disposition est absolue.

En outre, le CCBE fait remarquer que cette proposition semble incompatible avec les constitutions de plusieurs États membres qui ont garanti l'accès aux droits sociaux.

De façon cruciale, la proposition ne prévoit pas séparément de clause d'exemption dans les cas où les demandeurs d'asile n'ont pas été en mesure de demander une protection internationale dans l'État membre de la première entrée en raison d'erreurs systémiques dans la procédure d'asile et dans les centres de réception de l'État membre responsable. Dans de tels cas, un demandeur d'asile est susceptible d'être puni pour des actes ou omissions pouvant résulter de circonstances purement objectives et d'être exclu de la protection pour d'autres motifs que son propre comportement.

À la lumière de ce qui précède, le CCBE craint que les modifications proposées créent des sanctions très sévères et disproportionnées face à l'objectif de la Commission d'empêcher les mouvements secondaires au sein de l'UE. En même temps, la proposition ne semble pas prendre en compte les véritables facteurs de l'échec du système de Dublin au cours des dernières années. Le CCBE considère que les principales raisons de l'inapplicabilité du système de Dublin sont le manque d'attrait du système lui-même pour les demandeurs et les grandes disparités existant entre les systèmes d'asile et d'accueil des États membres¹⁵. Les conditions d'accueil et d'accès aux droits sociaux sont de la plus haute importance pour les réfugiés arrivant aux frontières de l'Europe. Néanmoins, la surveillance des flux migratoires et des procédures d'asile en Europe indique que les réfugiés fuyant les guerres et les persécutions comptent davantage sur des réseaux de passeurs pour atteindre une destination où ils (estiment qu'ils) peuvent bénéficier d'un bon accueil et avoir des conditions de vie décentes. Les réfugiés préfèrent rester à Calais et dans des camps improvisés insalubres aussi longtemps qu'il le faut

¹² Constantin Hruschka, 'Dublin is dead! Long live Dublin! The 4 May 2016 proposal of the European Commission' (EU Immigration and Asylum Law and Policy, 17 May 2016) <http://eumigrationlawblog.eu/dublin-is-dead-long-live-dublin-the-4-may-2016-proposal-of-the-european-commission/> [consulté le 9 Septembre 2016].

¹³ Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁴ Affaire C 179/11 *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* [2012] ECR I-0000.Com (2014) 382.

¹⁵ Francesco Maiani, *The reform of the Dublin III Regulation*, Study for the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2016, pp. 20-27 and references.

pour acheter leur passage vers un pays de destination donné. Il va sans dire que les mouvements secondaires ne sont pas la cause mais, de fait, le résultat d'un système défaillant.

En outre, l'instauration généralisée des procédures d'accélération peut porter atteinte au droit à un procès équitable et aux garanties procédurales inhérentes en vertu de l'article 6 de la CEDH, en particulier en ce qui concerne les délais serrés et les sanctions imposées en cas de non-respect, qui peuvent être considérés comme des restrictions affectant l'essence du droit lui-même.

Le CCBE estime par ailleurs que les mesures ci-dessus sont en effet inutiles et qu'elles ne répondent pas aux objectifs de la Commission. Le CCBE propose de renforcer les efforts afin de faciliter la coopération des demandeurs et de mettre en œuvre l'utilisation de mesures alternatives moins coercitives pour veiller à leur respect du système.

Une autre préoccupation évidente se fait sentir à l'égard de l'obligation qui doit être instaurée en vertu de l'article 4 (2) de la proposition, qui exige des demandeurs d'asile de présenter, au plus tard lors de leur entretien, tous les éléments et informations permettant de déterminer l'État membre responsable, alors que les circonstances dans lesquelles le demandeur d'asile se trouve pourraient ne pas lui permettre d'obtenir certaines de ces informations au moment de l'entretien, en particulier en cas de procédure accélérée. Le CCBE considère que cela peut donner lieu à des inquiétudes, en particulier à l'égard des catégories vulnérables de demandeurs d'asile.

D'après le Guide du HCR sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés¹⁶, il existe des principes et des méthodes relatives à l'établissement des faits et la collecte de preuves. Selon le principe juridique général qui s'applique également dans le cadre d'une procédure d'asile, la charge de la preuve revient au demandeur. Cela signifie qu'en général, il relève de la responsabilité du demandeur d'apporter toutes les preuves nécessaires pour prouver les arguments qu'il avance. Le Guide du HCR poursuit néanmoins en indiquant :

« Cependant, il arrive souvent qu'un demandeur ne soit pas en mesure d'étayer ses déclarations par des preuves documentaires ou autres, et les cas où le demandeur peut fournir des preuves à l'appui de toutes ses déclarations sont l'exception bien plus que la règle. Dans la plupart des cas, une personne qui fuit la persécution arrive dans le plus grand dénuement et très souvent elle n'a même pas de papiers personnels. Aussi, bien que la charge de la preuve incombe en principe au demandeur, la tâche d'établir et d'évaluer tous les faits pertinents sera-t-elle menée conjointement par le demandeur et l'examineur. Dans certains cas, il appartiendra même à l'examineur d'utiliser tous les moyens dont il dispose pour réunir les preuves nécessaires à l'appui de la demande. Cependant, même cette recherche indépendante peut n'être pas toujours couronnée de succès et il peut également y avoir des déclarations dont la preuve est impossible à administrer. »

Ainsi, la personne responsable du dossier devrait toujours évaluer la capacité du demandeur à apporter la preuve requise, en tenant particulièrement compte du contexte général du demandeur, à savoir l'existence ou non de conditions d'accueil adéquates, l'accès du demandeur à des soutiens juridiques ou autres qui sont essentiels à l'accomplissement de ses obligations, ainsi que la charge émotionnelle qui est d'une certaine manière inhérente aux circonstances dans lesquelles de nombreux demandeurs d'asile se trouvent. On peut néanmoins affirmer que le demandeur d'asile sans accès à un logement décent, privé d'aide juridique ou d'une interprétation adéquate, avec un accès limité ou inexistant à Internet, ou placé en rétention, éprouvera de véritables difficultés à répondre à l'obligation de fournir à la personne responsable du dossier suffisamment de preuves dans les délais impartis afin d'établir les faits pour la détermination de l'État membre responsable, voire à fournir des éléments de preuve pour son dossier (c'est-à-dire la preuve des liens familiaux dans un autre État membre pour assurer le regroupement familial).

¹⁶ www.unhcr.org/fr/publications/legal/4ad2f7fa383/guide-procedures-criteres-appliquer-determiner-statut-refugie-regard-convention.html, para 195-223.

La situation est d'autant plus inquiétante pour les personnes extrêmement vulnérables telles que les demandeurs souffrant d'un traumatisme ou d'autres charges émotionnelles/mentales qui entravent sérieusement leur capacité d'agir, de décider et, par conséquent, de remplir leurs obligations. Il va de soi que le traitement de tels cas nécessite d'autres méthodes d'examen.

Par conséquent, le CCBE recommande vivement de modifier la disposition proposée de manière à introduire des garanties procédurales telles que l'établissement d'un délai raisonnable pour produire les éléments de preuve. Dans tous les cas, comme le recommande le HCR, « si le récit du demandeur paraît crédible, il faut lui accorder le bénéfice du doute, à moins que de bonnes raisons ne s'y opposent ». En l'absence de telles conditions, la procédure pourrait ne pas respecter les règles minimales et exigences d'une procédure équitable garantie par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

<i>Texte proposé par la Commission</i>	Amendements proposés par le CCBE
<p><i>Article 4</i></p> <p><i>2. The applicant shall submit as soon as possible and at the latest during the interview pursuant to Article 7, all the elements and information relevant for determining the Member State responsible and cooperate with the competent authorities of the Member States.</i></p> <p><i>3. The applicant shall:</i></p> <p><i>(a) comply with a transfer decision notified to him or her in accordance with paragraphs 1 and 2 of Article 27 and point (b) of Article 38;</i></p> <p><i>(b) be present and available to the competent authorities in the Member State of application, respectively in the Member State to which he or she is transferred.</i></p>	<p><i>Article 4</i></p> <p><i>2. The applicant shall submit as soon as reasonably possible, all the elements and information relevant for determining the Member State responsible and cooperate with the competent authorities of the Member States. <u>In cases where the personal interview is omitted in accordance with Article 7, the elements and information needed should be submitted within a reasonable time from the date of the application for international protection. An extension of the this deadline should be granted whenever it appears reasonable to do so having regard to the rights and interests involved and insofar as the applicant provides reasons justifying such an extension. The competent authorities shall take into account the elements and information relevant for determining the Member State responsible only insofar as these were submitted within the above time limits and, in every case, before the transfer of the applicant to the member State responsible.</u></i></p> <p><i>3. The applicant shall</i></p> <p><i>(a) comply with a transfer decision notified to him or her in accordance with paragraphs 1 and 2 of Article 27 and point (b) of Article 38;</i></p> <p><i>(b) be present and available to the competent authorities in the Member State of application and also in the Member State to which he or she is transferred, <u>save that in no case shall an applicant be transferred to a Member State</u></i></p>

<p>Article 5</p> <p>3. <i>The applicant shall not be entitled to the reception conditions set out in Articles 14 to 19 of Directive 2013/33/EU, with the exception of emergency health care, during the procedures under this Regulation in any Member State other than the one in which he or she is required to be present.</i></p> <p>4. <i>The competent authorities shall take into account elements and information relevant for determining the Member State responsible only insofar as these were submitted within the deadline set out in Article 4(2).</i></p>	<p><u>where the fundamental rights of the applicant cannot be assured.</u></p> <p>Article 5</p> <p>3. <i>the applicant shall not be entitled to the reception conditions set out in Articles 14 to 19 of Directive 2013/33/EU, with the exception of emergency health care, during the procedures under this Regulation in any Member State other than the one in which he or she is required to be present;</i></p> <p>4. <i>the competent authorities shall take into account elements and information relevant for determining the Member State responsible only insofar as these were submitted within the deadline set out in Article 4(2) of the proposal <u>and subject to the right to an effective remedy to be determined by a competent national court or tribunal.</u></i></p>
---	--

3. Unaccompanied Minors (articles 8(2) et (4) de la proposition)

La proposition prévoit de nouvelles règles de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande déposée par un mineur non accompagné. En l'absence de membres de la famille ou de parents, l'État membre de la première demande est responsable de l'examen de la demande d'asile, à moins que cela ne soit contraire à l'intérêt supérieur du mineur (article 8 (4) et 10 de la proposition). Le nouveau texte prive les mineurs non accompagnés du droit à un représentant s'ils ne se trouvent pas dans l'État membre dans lequel ils sont « tenus d'être présents » (article 8(2) de la proposition).

La Commission semble présumer qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant d'être renvoyé vers le pays de la première demande lorsque l'enfant n'a pas de famille dans un autre État membre, sauf preuve du contraire. Cette présomption est dans une certaine mesure contraire à l'arrêt de la CJUE dans *M.A. et autres c. SSHD*.¹⁷ Dans cet arrêt, la CJUE a estimé que dans les cas où un mineur non accompagné n'a aucun membre de sa famille légalement présent sur le territoire d'un État membre et a introduit une demande d'asile dans plusieurs États membres, l'État membre dans lequel le mineur est présent après avoir déposé une demande d'asile doit être désigné État membre responsable. À la lumière de cette proposition, la Commission avait déjà adopté une proposition en vue de mettre en œuvre *M.A. et autres c. SSHD*. Le CCBE est inquiet des effets négatifs que la nouvelle procédure aurait sur les mineurs, en particulier les effets secondaires psychologiques que peuvent causer des incertitudes, des retards et des décisions involontaires possibles. Comme indiqué dans l'arrêt évoqué ci-dessus, ce groupe vulnérable de demandeurs nécessite une protection accrue, et pour y parvenir, les mouvements secondaires devraient être découragés étant donné qu'ils ne sont pas dans leur intérêt supérieur : en effet, « il importe [...] que, en principe, ils ne soient pas transférés vers un autre État membre ».

Une autre inquiétude concerne le fait que, malgré l'exigence légale de procéder à une évaluation de l'intérêt supérieur du mineur avant de décider du transfert de celui-ci, il n'est en réalité pas donné priorité à l'intérêt supérieur du mineur dans le cadre de cette évaluation. En effet, l'article 8 (4) de la

¹⁷ Affaire C-648/11, MA, BT and DA v Secretary of State of the Home Department, 2013.

proposition prévoit que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération première et non la considération première. Bien que strictement parlant le respect de l'article 3 (1) de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant soit peut-être garanti stricto sensu, il est précisé que le processus d'évaluation lui-même dans le cadre du transfert doit s'opérer par le personnel veillant à prendre en considération l'intérêt supérieur du mineur. Le CCBE estime que le texte doit être modifié afin de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit véritablement défendu et de manière à établir le principe que, dans la plupart des cas comportant un besoin exceptionnel, le mineur non accompagné ne doit pas être transféré.

La proposition visant à priver les mineurs non accompagnés du droit à un représentant s'ils ne se trouvent pas dans l'État membre dans lequel ils sont « tenus d'être présents » semble aller à l'encontre des principes établis par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dont la Convention indique, à l'article 12 : « 1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. 2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. »

En outre, la privation du droit à un représentant peut à son tour conduire à une atteinte à d'autres droits des mineurs en vertu du règlement, par exemple le droit de recours en vertu de l'article 28 de la proposition.

Le CCBE propose dès lors d'abroger l'amendement envisagé par la proposition. Si l'objectif de la Commission était de permettre « l'accès rapide à la procédure » pour les mineurs non accompagnés, le CCBE propose la mise en place d'une procédure accélérée pour obtenir plus rapidement le résultat de la décision de ce groupe vulnérable de demandeurs. En d'autres termes, les procédures accélérées pourraient être utilisées de manière positive afin d'améliorer, dans certaines situations (par exemple pour les personnes les plus vulnérables), le respect des normes européennes des droits de l'homme.

<i>Texte proposé par la Commission</i>	Amendements proposés par le CCBE
<p><i>Article 8</i></p> <p><i>2. Each Member States where an unaccompanied minor is obliged to be present shall ensure that a representative represents and/or assists the unaccompanied minor with respect to the relevant procedures provided for in this Regulation. The representative shall have the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration during the procedures carried out under this Regulation. Such representative shall have access to the content of the relevant documents in the applicant's file including the specific leaflet for unaccompanied minors.</i></p> <p><i>This paragraph shall be without prejudice to the relevant provisions in Article 25 of Directive 2013/32/EU.</i></p>	<p><i>Article 8</i></p> <p><i>2. Each Member State where an unaccompanied minor is obliged to be present shall ensure that a representative represents and/or assists the unaccompanied minor with respect to all procedures provided for in this Regulation. The representative shall have the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration during the procedures carried out under this Regulation. Such representative shall have access to the content of the relevant documents in the applicant's file including the specific leaflet for unaccompanied minors.</i></p> <p><i>This paragraph shall be without prejudice to the relevant provisions in Article 25 of Directive 2013/32/EU.</i></p>

4. Before transferring an unaccompanied minor to the Member State responsible or, where applicable, to the Member State of allocation, the transferring Member State shall make sure that the Member State responsible or the Member State of allocation takes the measures referred to in Articles 14 and 24 of Directive 2013/33/EU and Article 25 of Directive 2013/32/EU without delay. Any decision to transfer an unaccompanied minor shall be preceded by an assessment of his/her best interests. The assessment shall be based on the factors listed in paragraph 3. The assessment shall be done swiftly by staff with the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration

~~4. Before transferring an unaccompanied minor to the Member State responsible or, where applicable, to the Member State of allocation, the transferring Member State shall make sure that the Member State responsible or the Member State of allocation takes the measures referred to in Articles 14 and 24 of Directive 2013/33/EU and Article 25 of Directive 2013/32/EU without delay. Any decision to transfer an unaccompanied minor.~~ **The application and any other decision concerning unaccompanied minors shall be examined in prioritised procedure pursuant to Article 31(7) of Directive 2013/32/EU and** shall be preceded by an assessment of his/her best interests. The assessment shall be based on the factors listed in paragraph 3. The assessment shall be done swiftly by staff with the qualifications and expertise to ensure that the best interests of the minor are taken into consideration.

4. Discretionary clauses (article 19 de la proposition)

La Commission propose de restreindre la souveraineté actuelle et les clauses humanitaires. À l'heure actuelle, la clause de souveraineté permet à un État membre de décider d'examiner une demande de protection internationale. La clause humanitaire permet toutefois à un État membre de demander à un autre de prendre en charge la demande pour des motifs familiaux, culturels ou humanitaires.

En cas d'adoption de la proposition, les États membres pourraient seulement examiner ou demander à un autre État membre d'examiner les demandes dans le but de réunir tous les membres d'une famille. En revanche, le règlement de Dublin actuel ne précise pas les conditions relatives à l'application de la souveraineté et des clauses humanitaires. Ces clauses pourraient donc déjà être utilisées comme outil majeur pour prévenir les violations des droits de l'homme résultant de l'application du règlement de Dublin.

Le CCBE recommande la suppression de cette partie de la proposition étant donné qu'elle est incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a statué dans cet arrêt qu'il y avait violation de la Convention, en précisant que le gouvernement belge aurait pu décider d'utiliser la clause de souveraineté pour rendre la législation de l'UE compatible avec la prescription de la Convention. La décision a été confirmée par la Cour européenne de justice dans l'affaire *N.S. c. Royaume-Uni*, dans laquelle la Cour a déclaré que ce « pouvoir d'appréciation [...] fait partie intégrante du système européen commun d'asile » et que « un État membre qui exerce ce pouvoir d'appréciation doit être considéré comme mettant en œuvre le droit de l'Union ». En d'autres termes, une interprétation de cette clause qui permettrait la protection des personnes vulnérables et des relations familiales a été fortement soutenue afin de surmonter les défauts de Dublin III.

Texte proposé par la Commission	Amendements proposés par le CCBE
<p data-bbox="199 376 785 405">Article 19</p> <p data-bbox="199 465 785 1420">1. <i>By way of derogation from Article 3(1) and only as long as no Member State has been determined as responsible, each Member State may decide to examine an application for international protection lodged with it by a third-country national or a stateless person based on family grounds in relation to wider family not covered by Article 2(g), even if such examination is not its responsibility under the criteria laid down in this Regulation. The Member State which decides to examine an application for international protection pursuant to this paragraph shall become the Member State responsible and shall assume the obligations associated with that responsibility. Where applicable, it shall inform, the Member State previously responsible, the Member State conducting a procedure for determining the Member State responsible or the Member State which has been requested to take charge of the applicant. The Member State which becomes responsible pursuant to this paragraph shall forthwith indicate it in Eurodac in accordance with Regulation [Proposal for a Regulation recasting Regulation (EU) No 603/2013] by adding the date when the decision to examine the application was taken.</i></p> <p data-bbox="199 1444 785 2011">2. <i>The Member State in which an application for international protection is made and which is carrying out the process of determining the Member State responsible, may, at any time before a Member State responsible has been determined, request another Member State to take charge of an applicant in order to bring together any family relations, even where that other Member State is not responsible under the criteria laid down in Articles 10 to 13 and 18. The persons concerned must express their consent in writing. The request to take charge shall contain all the material in the possession of the requesting Member State to allow the requested Member State to assess the situation. The requested Member State shall carry out any</i></p>	<p data-bbox="809 376 1394 443"><i>Article 19 : Conserver le texte original de Dublin III</i></p> <p data-bbox="809 465 1394 600">1. Where a Member State issues a residence document to the applicant, the obligations specified in Article 18(1) shall be transferred to that Member State.</p> <p data-bbox="809 674 1394 1025">2. The obligations specified in Article 18(1) shall cease where the Member State responsible can establish, when requested to take charge or take back an applicant or another person as referred to in Article 18(1)(c) or (d), that the person concerned has left the territory of the Member States for at least three months, unless the person concerned is in possession of a valid residence document issued by the Member State responsible.</p> <p data-bbox="809 1099 1394 1272">An application lodged after the period of absence referred to in the first subparagraph shall be regarded as a new application giving rise to a new procedure for determining the Member State responsible.</p> <p data-bbox="809 1346 1394 1659">3. The obligations specified in Article 18(1)(c) and (d) shall cease where the Member State responsible can establish, when requested to take back an applicant or another person as referred to in Article 18(1)(c) or (d), that the person concerned has left the territory of the Member States in compliance with a return decision or removal order issued following the withdrawal or rejection of the application.</p> <p data-bbox="809 1733 1394 1868">An application lodged after an effective removal has taken place shall be regarded as a new application giving rise to a new procedure for determining the Member State responsible.</p>

<i>necessary checks to examine the humanitarian grounds cited, and shall reply to the requesting Member State within one month of receipt. A reply refusing the request shall state the reasons on which the refusal is based. Where the requested Member State accepts the request, responsibility for examining the application shall be transferred to it.</i>	
---	--

5. Remedies (article 28 de la proposition)

Enfin, la Commission propose d'adapter les règles relatives aux voies de recours afin d'accélérer et harmoniser de manière significative la procédure d'appel. Par conséquent, les appels sont limités à des situations de risque de traitements inhumains ou dégradants (article 3 (2) de la proposition), à des motifs familiaux (articles 10 et 13 de la proposition) ou des motifs de dépendance (article 18 de la proposition). Par ailleurs, une personne dispose de seulement sept jours pour interjeter appel après la notification d'une décision de transfert (article 28 (2) de la proposition). Auparavant, le recours devait être prévu dans un délai raisonnable. Le CCBE estime que le délai de sept jours est trop court. Le transfert est automatiquement suspendu lorsqu'une personne fait usage d'un recours (article 28 (3) de la proposition). Un nouveau recours est introduit lorsqu'aucune décision de transfert n'est prise et que le demandeur soutient qu'un membre de sa famille ou, dans le cas des mineurs, un parent également, se trouve légalement dans un autre État membre (article 28 (5) de la proposition).

Une période aussi courte est contraire aux principes énoncés à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et en particulier au droit d'accès aux tribunaux, que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exige à la fois pratique et effectif. Le CCBE estime donc que la période prévue pour la personne concernée devrait être, au minimum, doublée. Les États membres prévoient une période minimum de 15 à 20 jours après la communication d'une décision de transfert durant laquelle la personne concernée peut exercer son droit à un recours effectif conformément au paragraphe 1. Cependant, un mois (30 jours) serait un choix plus approprié et réalisable.

Un autre problème découle de la proposition : le fait qu'un mineur non accompagné doive interjeter appel d'une décision de transfert dans les 7 jours sans représentant, lorsqu'il est présent dans un autre État membre que celui où il est « obligé d'être présent », semble constituer une violation de ses droits fondamentaux.

Le CCBE constate que la proposition provoque de sérieuses questions quant à la légalité de toute limitation des appels, à la lumière du droit à un recours effectif (par exemple, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) et les affaires *Ghezelbash*¹⁸ et *Karim*¹⁹. Ces arrêts récents concernent la portée du droit à un recours effectif tel qu'il est garanti par le considérant 19 et l'article 27 (1) du règlement de Dublin III. La CJUE a jugé que le demandeur d'asile a le droit de plaider, dans un appel contre une décision de le transférer, l'application incorrecte de l'un des critères permettant de déterminer la responsabilité pour traiter la demande prévue dans le Chapitre III du règlement de Dublin.

¹⁸ Case C-63/15 *Ghezelbash v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* [2016] nyp.

¹⁹ Case C-155/15 *Karim v Migrationsverket* [2016] nyp.

<i>Texte proposé par la Commission</i>	<i>Amendements proposés par le CCBE</i>
<p data-bbox="199 398 320 427"><i>Article 28</i></p> <p data-bbox="199 501 785 674"><i>2. Member States shall provide for a reasonable period of time 7 days after the notification of a transfer decision within which the person concerned may exercise his or her right to an effective remedy pursuant to paragraph 1.</i></p> <p data-bbox="199 819 785 992"><i>4. The scope of the effective remedy laid down in paragraph 1 shall be limited to an assessment of whether Articles 3(2) in relation to the existence of a risk of inhuman or degrading treatment or Articles 10 to 13 and 18 are infringed upon.</i></p>	<p data-bbox="809 398 930 427"><i>Article 28</i></p> <p data-bbox="809 501 1394 745"><i>2. Member States shall provide for a period of 7 <u>20</u> days after the notification of a transfer decision within which the person concerned may exercise is or her right to an effective remedy pursuant to paragraph 1. <u>The term shall be extended to 30 days when the transfer decision concerns an unaccompanied minor.</u></i></p> <p data-bbox="809 819 1394 1099"><i>4. The scope of the effective remedy laid down in paragraph 1 shall be limited <u>extended</u> to an assessment of whether Articles 3(2) in relation to the existence of a risk of inhuman or degrading treatment or Articles 10 to 13 and 18 are infringed upon <u>the provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union are infringed upon.</u></i></p>