

La demande d'asile à l'épreuve de « Dublin II »

Mise à jour du cahier juridique paru en décembre 2010
avant refonte

Le Régime d'asile européen (RAEC, plus couramment dénommé « paquet asile ») est le nouveau cadre juridique européen régissant les conditions d'examen et d'attribution de ce statut, et le contenu des protections internationales accordées au sein de l'Union européenne (UE). Au niveau européen, on utilise désormais le terme de « protection internationale » qui regroupe le statut de réfugié et la protection subsidiaire. Dans le cadre du RAEC, deux règlements et trois directives ont été refondus en 2013 :

– **Règlement « Dublin III » (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013** établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte du règlement « Dublin II » n° 343/2003 du 18 février 2013 applicable depuis le 1^{er} janvier 2014). Le règlement « Dublin » a été complété par le Règlement d'exécution (UE) n° 118/2014 du 30 janvier 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1560/2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Le règlement est applicable depuis le 1^{er} janvier 2014.

Tableau de correspondance entre les règlements « Dublin II » et « Dublin III » : voir l'annexe II du règlement « Dublin III ».

– **Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013** relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace [du règlement « Dublin III »] et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives (refonte des dispositifs relatifs à Eurodac qui sera applicable à partir du 20 juillet 2015).

– **Directive « accueil » 2013/33/UE du 26 juin 2013** établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003). Elle doit être transposée en droit national au plus tard le 21 juillet 2015.

– **Directive « procédure » 2013/32/UE du 26 juin 2013** relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte de la directive 2005/85/CE

du Conseil du 1^{er} décembre 2005). Elle doit être transposée en droit national au plus tard le 21 juillet 2015.

– **Directive « qualification » 2011/95/UE du 13 décembre 2011** concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte de la directive 2004/83/CE du 21 décembre 2004 qui devrait être transposée depuis le 21 décembre 2013).

Ces textes impliquent de nombreuses modifications du cahier juridique... à commencer par son titre qui portera sur « Dublin III ».

Chapitre 1. Ce que change la procédure « Dublin III »

→ Modifications du chapitre 1 du cahier juridique.

La principale source est désormais le règlement « Dublin III » complété par son règlement d'exécution. Un tableau de correspondance (annexe II) permet de repérer facilement les modifications de numérotation et de fond.

I. Le système « Dublin III » : fondements et objectifs

A. Validité

– La Croatie a rejoint l'Union européenne et le système « Dublin III » s'applique désormais à 31 pays.

– Le dispositif s'applique clairement à toute demande de protection internationale (art. 2, b).

Il s'applique aux demandes d'asile déposées après le 1^{er} janvier 2014.

B. Les principes

Le principe d'un seul État « responsable » ne change pas (art. 3 §1).

Sur la clause de souveraineté et le renvoi vers un pays tiers, voir ci-dessous « Dérogations aux critères ».

II. Détermination de l'État responsable

A. Critères relatifs à la vie familiale

1. Mineurs non accompagnés

→ Des garanties nouvelles sont introduites (art. 6) : l'intérêt supérieur de l'enfant doit être le premier critère dans toutes les procédures et les États membres coopèrent pour évaluer sa situation et identifier ses éventuels proches résidant dans un autre État membre ; un représentant désigné par une instance compétente doit l'accompagner.

→ Selon l'art. 8 §1 et 2, l'État responsable est celui dans lequel réside légalement non seulement un membre de la famille au sens adopté par « Dublin II », mais aussi un frère ou une sœur ou même un proche (oncle, tante, grand-parent selon l'art. 2, h).

→ La condition de régularité du séjour de ces personnes peut être levée si c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 8 §3).

2. Présence d'un proche bénéficiaire ou demandeur d'une protection internationale

Les conditions sont les mêmes que dans « Dublin II » (art. 9, 10, 11). Pour en bénéficier, les intéressés doivent exprimer la demande par écrit.

B. Critères relatifs aux conditions d'entrée et de séjour ou au dépôt d'une précédente demande d'asile

Les critères sont les mêmes que dans « Dublin II » (art. 11 à 15).

C. Dérogations aux critères

1. Clause de souveraineté

Pas de changement (art. 17 §1).

2. Clauses humanitaires

Les dérogations possibles en cas de rapprochement des familles et de personnes à charge (maladie grave, vieillesse, enfant nouveau-né, handicap) changent peu sauf que, là encore, les liens familiaux qui peuvent être invoqués sont plus larges (art. 16 et 17 § 2).

3. État défaillant

Lorsque sont relevées de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans l'État membre responsable « des défaillances sys-

témiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs qui entraînent un risque de traitement inhumain et dégradant », l'État membre saisi d'une demande de protection poursuit la procédure de détermination (art. 3 § 2). Si aucun autre État n'est responsable, celui où la demande a été faite le devient.

A priori, il s'agit d'une simple faculté pour l'État. Le mécanisme « d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise » prévu par le nouveau règlement n'est pas satisfaisant car, pour être mis en place, il faudra passer par la Commission et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA), ce qui engendrera forcément un allongement du délai. De plus, ce mécanisme n'est pas contraignant.

4. Reconduite vers un pays tiers sûr

Les États membres peuvent également renvoyer le demandeur vers un pays tiers s'il apparaît qu'il y a résidé ou transité mais, contrairement à « Dublin II », seulement s'il s'agit d'un pays sûr (art. 3 §3).

III. Les procédures de transfert

A. Quelques règles

Elles restent essentiellement les mêmes (art. 18 et 19).

Toutefois une nouvelle procédure de reprise en charge est prévue (art. 24). Elle concerne les personnes qui se trouvent en situation irrégulière dans un État membre et dont la demande de protection internationale est en cours d'instruction ou les personnes dont la demande de protection a été rejetée dans un autre État membre. Il s'agit d'une simple faculté du nouvel État (art. 24). Si la demande de l'intéressé a été définitivement rejetée dans un État membre, l'État où il se trouve peut mettre en œuvre une procédure de reconduite dans son pays d'origine (art. 24, § 4).

Remarque : contrairement à une jurisprudence récente du Conseil d'État (18 décembre 2013), le règlement « Dublin III » prévoit explicitement que l'État membre peut prendre une mesure d'éloignement et pas seulement une mesure de réadmission.

Enfin, les critères de détermination de l'État responsable sont harmonisés : liste des éléments de preuves ou d'indices (annexe II du règlement d'exécution), formulaire type de requête de prise en charge (annexe I).

B. Les délais de prise et de reprise en charge

Ces délais sont plus précis que dans le cas de « Dublin II ».

1. Délai de saisine de l'État requis

Sous peine de devenir responsable de la demande d'asile, l'État requérant doit respecter les délais suivants qui sont les mêmes en cas de prise ou de reprise en charge : un délai de trois mois, ramené à deux mois en cas de réception d'un résultat positif Eurodac (art. 21 et 23).

2. Délai de réponse

Ce sont les mêmes que pour « Dublin II » (art. 22 et 25).

C. Droits du demandeur de protection internationale

Le règlement « Dublin III » comporte plusieurs garanties procédurales nouvelles.

1. Droit à l'information

Une obligation d'information selon des modalités communes aux États membres est établie (art. 4). Une brochure d'information commune rédigée par la Commission européenne doit être remise au demandeur d'asile ; une brochure spécifique est distribuée aux mineurs non accompagnés (annexes X et XI du règlement d'exécution).

L'information doit être faite dans une langue comprise par l'intéressé et porte sur la hiérarchie des critères de responsabilité et sur toute la mise en œuvre de la procédure « Dublin ».

2. Entretien individuel

Cet entretien est prévu afin de veiller à ce que le demandeur comprenne correctement les informations données et qu'il puisse fournir des informations, notamment sur son parcours et sur la présence de membres de sa famille ou de proches dans un autre pays (art. 5) – sauf en cas de fuite ou lorsque le demandeur a été lui-même en mesure de fournir les éléments permettant de déterminer l'État responsable. Cet entretien est confidentiel et un résumé est remis au demandeur.

3. Garanties procédurales

La décision de transfert doit être notifiée. Elle doit contenir des informations dans une langue comprise par l'intéressé sur les voies de recours disponibles, y compris le droit de demander un effet suspensif, et sur les délais applicables (art. 26).

Selon l'article 27 § 1 à § 5, la législation des États membres doit assurer l'effectivité des voies de recours de l'une des trois manières suivantes :

- le recours suspend la remise en attendant son issue ;
- le transfert est suspendu pendant un « délai raisonnable » pendant lequel une juridiction décide s'il y a lieu de conférer au recours un effet suspensif jusqu'à son issue ;
- le transfert est suspendu pendant l'examen d'une requête sollicitant l'octroi d'une suspension (référé-suspension).

Des informations doivent également être données concernant les possibilités d'aide juridique et linguistique même si ces aides restent soumises à condition (art. 27 §5 et § 6).

Remarque : les modalités de mise en place par les États de ces dispositions sont larges et laissent présager qu'il sera difficile pour les personnes d'accéder facilement à ces droits pourtant essentiels.

4. Obligations de l'État responsable

L'État membre responsable doit examiner la demande de protection internationale (a priori en procédure normale) ou continuer l'examen de la demande si celle-ci avait déjà été introduite par l'intéressé et cela avant que ce dernier ne quitte son territoire. Il doit également reprendre l'examen de la demande sans considérer qu'il s'agit d'une nouvelle demande. Enfin, en cas de rejet d'une demande initiale dans un autre État, il doit

veiller à ce que l'intéressé puisse bénéficier d'un recours effectif (art. 18 §2).

D. La mise en œuvre du transfert

Ses modalités et ses délais sont les mêmes que celles de « Dublin II » (art. 29).

Le règlement « Dublin III » ajoute quelques règles relatives aux coûts et aux échanges d'informations entre les deux États (art. 30, 31, 32).

Les principales différences portent sur la « fuite » qui allonge le délai du transfert de six mois à dix-huit mois.

Pour le Conseil d'État, la notion de fuite « doit s'entendre comme visant le cas où un étranger non admis au séjour se serait soustrait de façon intentionnelle et systématique au contrôle de l'autorité administrative en vue de faire obstacle à une mesure d'éloignement le concernant » (CE, 20 août 2013, n° 371155).

Selon le règlement « Dublin III », le risque de fuite correspond à « l'existence de raisons, fondées sur des critères objectifs définis par la loi, de craindre la fuite d'un demandeur, un ressortissant de pays tiers ou un apatride qui fait l'objet d'une procédure de transfert » (art. 2, n).

Placement en rétention aux fins de transfert en cas de « risque non négligeable de fuite »

Un placement en rétention ne peut pas être décidé au seul motif que la personne fait l'objet d'une décision de transfert. Mais il peut l'être lorsqu'il existe un « risque non négligeable de fuite [...], sur la base d'une évaluation individuelle et uniquement dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées » (art. 28, §1 et 2).

Remarque : c'est une possibilité nouvelle et inquiétante malgré son encadrement réglementaire car la pratique s'avère souvent différente, notamment sur cette notion de risque sérieux de fuite qui est interprétée d'une manière très large.

Dans ce cas, les délais sont réduits à un mois au plus pour la saisine de l'État requis, deux semaines pour sa réponse et six semaines pour le transfert après acceptation explicite ou non par l'État requis ou après la fin de l'effet suspensif d'un éventuel recours (art. 28, §3). Ces délais portent cependant la durée maximale de rétention à trois mois alors qu'elle est, en France, limitée à 45 jours.

IV. Eurodac

Le nouveau règlement n° 603/2013 relatif à Eurodac ne rentrera en vigueur qu'en juillet 2015 ; il prévoit notamment un futur transfert d'Eurodac vers une Agence européenne des systèmes d'information à grande échelle qui gère déjà les fichiers SISII et VIS.

Selon ce règlement comme selon le précédent, les États membres doivent relever les empreintes digitales de chaque demandeur de protection internationale dès l'âge de 14 ans (chapitre II), de chaque ressortissant de pays tiers interpellé à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure (chapitre III) ou encore de chaque ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier (chapitre IV). Ils disposent d'un délai

de 72 heures pour le faire au lieu de 48 heures avant – avec des extensions possibles pour motifs de santé ou problème technique. Les personnes concernées disposent de quelques nouvelles garanties : information, possibilité d’effacer les empreintes plus rapidement, etc.

Mais la principale mesure nouvelle, qui constitue une profonde inquiétude, est la possible utilisation des données Eurodac à des « fins répressives » pour « la prévention ou la détection des infractions terroristes ou d’autres infractions pénales graves, ou des enquêtes en la matière » (art. 1 §2 et 2 § 1, i à k).

Chapitre II. Le système « Dublin III » en France et les recours

Ce chapitre devra être réécrit ultérieurement en tenant compte :

– d’une réforme de la législation française sur le droit d’asile annoncée fin 2014 ;

– d’une mise à jour de la jurisprudence qui commencera par une refonte d’un dossier du site du Gisti intitulé « Jurisprudence Dublin III ».