

Système Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et de certains autres étrangers aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin

1999/0116(CNS) - 06/06/2007 - Document de suivi

Les Règlements de Dublin et d'EURODAC exigent que la Commission prépare des rapports sur l'application de ces règlements suite à leur entrée en vigueur et qu'elle propose, si nécessaire, des amendements. Pour donner une image complète du fonctionnement global du système de Dublin et d'EURODAC, la Commission a décidé de présenter une seule évaluation qui inclut les règlements de mise en application respectifs. Le rapport a été divisé en 4 parties : l'introduction, un examen pratique du règlement de Dublin, la mise en application du règlement EURODAC, et l'analyse de la façon dont les flux de Dublin ont affecté la population des demandeurs d'asile dans les États membres.

Introduction: le rapport est basé sur un certain nombre de sources. En juillet 2005, un questionnaire détaillé a été envoyé aux États Membres participant au système de Dublin et au règlement EURODAC. Des informations ont également été obtenues par le biais d'experts et d'autres services de la Commission. Les statistiques ont également représenté une source d'évaluation – bien qu'une analyse divergente des statistiques a créé une certaine confusion particulièrement en ce qui concerne le règlement de Dublin. De telles différences rendent les comparaisons et l'analyse très difficiles. Pour EURODAC la Commission s'est basée, principalement, sur les trois derniers rapports annuels ainsi que sur les rapports du Contrôleur Européen de la Protection des Données. Pour ce qui est des statistiques concernant le système EURODAC, elles sont entièrement fiables puisqu'elles proviennent des rapports de l'Unité Centrale.

Vue d'ensemble du système de Dublin et de l'application du règlement de Dublin : pour rappel, le principal objectif du règlement de Dublin est de créer un mécanisme clair et réalisable de détermination de l'État responsable d'une demande d'asile dans l'Union européenne. Le but est également d'éviter les demandes multiples en matière d'asile en limitant l'abus des procédures d'asile sous la forme de demandes multiples soumises simultanément ou successivement par la même personne auprès de plusieurs États membres. La responsabilité d'examiner la demande d'asile revient à l'État membre qui joue le plus grand rôle dans l'entrée ou le droit de résidence du demandeur d'asile en tenant compte des exceptions conçues pour protéger l'unité familiale. Le critère de réadmission, contenu dans le règlement de Dublin, prévoit qu'un demandeur d'asile peut être admis à nouveau ou « repris » par l'État membre considéré comme le plus « responsable ».

Les chiffres et les résultats fournis dans le rapport couvrent la mise en œuvre du système de Dublin de septembre 2003 à décembre 2005 pour les 14 "anciens" États membres, l'Islande et la Norvège et à partir de mai 2004 jusqu'en décembre 2005 pour les dix "nouveaux" États membres. Depuis l'entrée en vigueur du règlement de Dublin en 2003 le rapport fait état de presque 72.300 demandes alors que 55.300 ont été envoyées. Depuis l'introduction d'EURODAC, les demandes basées sur les empreintes digitales représentent plus de 50% des demandes entrantes et sortantes. Néanmoins, il s'avère que l'impact du nouvel outil sur le nombre des acceptations est limité, puisque le nombre des acceptations n'a que modestement augmenté, passant de 69% avec la Convention à 73% avec le règlement.

Une augmentation substantielle des transferts de 27% d'acceptations sortantes sous la Convention de Dublin à 52,28% sous le règlement de Dublin et de 25,62% à 40,04% respectivement pour les cas de transferts entrants. L'augmentation est d'autant plus visible si l'on considère les flux migratoires généraux

dans l'UE. Les demandeurs d'asile transférés sous la Convention étaient de 1,66% (transferts entrants) et de 1,67% (transferts sortants) du nombre des demandes d'asile reçues pendant la période donnée. Sous le règlement, les proportions ont doublées, atteignant respectivement 4,05% et 4,28%. Dans cette perspective, il semblerait que depuis l'entrée en vigueur du règlement de Dublin, **le système a permis de répondre à l'objectif de détermination de l'État membre responsable**. Néanmoins, malgré cette augmentation, le taux de transferts reste à un niveau relativement bas. La question du transfert devrait donc être considérée comme le principal problème pour une application efficace du système de Dublin.

La Commission rapporte que le règlement de Dublin a bien été mis en application par les États membres, la Norvège et par l'Islande. Le rapport consacre une large section aux dispositions les plus importantes du règlement de Dublin. Les questions problématiques qui ont été identifiées sont largement traitées et des réponses appropriées sont proposées, cela va de simples conseils d'interprétation à des suggestions d'amélioration. Cette section, en résumé, propose les suggestions suivantes :

Portée du règlement de Dublin: la Commission prévoit d'étendre la portée du règlement de Dublin pour inclure la protection subsidiaire.

- **application des principes généraux:** la Commission propose de mieux spécifier les circonstances et les procédures pour appliquer la clause de souveraineté, notamment pour introduire la condition du consentement du demandeur d'asile concerné par la clause de souveraineté ;
- **clause humanitaire :** la Commission propose de clarifier les circonstances et les procédures pour l'application des clauses humanitaires. Les questions de consentement et de transmission des informations entre les États membres seraient incluses dans cette clause ;
- **demandes de reprise ou de prise en charge d'un demandeur d'asile:** la Commission a l'intention de proposer l'introduction de délais pour les demandes de « reprise » ;
- **cessation de la responsabilité:** la Commission a l'intention de clarifier les circonstances dans lesquelles la clause de cessation devrait être appliquée, de mieux définir les dispositions appropriées et de clarifier quel État membre porte la charge de la preuve ;
- **partage d'informations:** la Commission prévoit de proposer de réduire à quatre semaines le délai de réponse à une demande d'information ;
- **arrangements pratiques entre les États membres :** la Commission propose d'accorder aux États membres le droit de conclure des arrangements bilatéraux concernant « l'annulation » d'échanges de nombres identiques de demandeurs d'asile dans des circonstances très précises.

Application des règlements EURODAC: tous les États membres ont mis en place le système EURODAC avec succès dans leur infrastructure nationale. L'accession de dix nouveaux États membres n'a pas posé de problème, seulement deux de ces états n'ont pas commencé les opérations dans les temps. Depuis que les opérations ont commencé en 2003, l'Unité Centrale d'EURODAC a toujours répondu aux exigences dans les délais.

En ce qui concerne la transmission des données des États membres, la Commission invite les États membres à respecter les règles établies dans le règlement d'EURODAC. La non-conformité systématique avec l'obligation de relever les empreintes des personnes entrant illégalement sur un territoire pourrait être pris en compte par la Commission lors de l'étude de la mise en œuvre du « Programme cadre Solidarité et Gestion des flux migratoires » en 2010 et en particulier le critère de distribution applicable pour les différents fonds. De plus, la Commission invite les États membres à envoyer leurs données rapidement à l'Unité centrale d'EURODAC en accord avec l'Article 4 et 8 du règlement d'EURODAC. Dans ce contexte, la Commission propose de définir un délai de transmission des données plus précis :

- **Catégorie 1 contre Catégorie 1:** les rapports annuels sur les activités de l'Unité centrale d'EURODAC donnent une indication sur les mouvements secondaires des demandeurs d'asile à

travers l'UE. Ces flux ont d'abord lieu entre des états voisins. Un fait frappant montre que pendant la période de référence, en Italie et à Chypre, les demandeurs d'asile remplissent une deuxième demande dans le même État plutôt que dans un autre État membre ;

- **Demandes multiples:** le nombre des demandes multiples, c'est à dire le nombre de cas où le demandeur d'asile a déjà rempli une demande dans le même ou dans un autre État membre est en constante augmentation, de 7% des demandes d'asile en 2003 à 16% en 2005. En 2005, par exemple, quatre personnes ont rempli 11 demandes d'asile. Cela montre clairement qu'un nombre important de demandeurs d'asile essayent de faire examiner leur demande par plusieurs États membres ou plusieurs fois par le même État membre ;
- **Catégorie 1 contre Catégorie 2:** Au cours de la première année il était impossible de tirer des conclusions à cause du faible nombre des transactions de catégorie 2 enregistrées. À partir de 2004, il apparaît clairement que le grand nombre de transactions de catégorie 1 comparé aux transactions de catégorie 2 est dû aux données préalablement envoyées par l'Espagne, l'Italie et la Grèce. Dans ces trois États membres, une grande partie des transactions sont "locales", ce qui signifie que les personnes arrêtées lors du passage illégal de la frontière ont rempli une demande d'asile dans le même État membre. En Italie cela a été le cas pour 73% des cas enregistrés ;
- **Catégorie 3 contre Catégorie 1:** les transactions de catégorie 3 ne sont pas obligatoires et par conséquent tous les États membres n'utilisent pas cette possibilité de vérification. Le fait est que dans un certain nombre d'États membres, les étrangers dont les demandes d'asile ont été rejetées, ne se déplacent pas dans un autre État membre. C'est principalement le cas en Pologne et en République Slovaque. Dans quatre États membres qui ont les plus grands nombres de transactions de catégorie 3 (l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège et la République Tchèque) environ 19% des personnes arrêtées demeurant illégalement sur leur territoire, avaient précédemment rempli une demande d'asile.
- Pour ce qui est de la question de demander à l'Unité Centrale de supprimer les données concernant un demandeur d'asile dès qu'il a obtenu la nationalité ou qu'il a obtenu un droit de résider sur le territoire, le rapport indique que l'introduction d'un code spécial pour chaque suppression permettra de définir si l'engagement d'effacement anticipé est bien respecté.

Analyse des flux de Dublin : afin de donner une image plus complète de l'impact que les flux de Dublin ont eu sur les demandeurs d'asile dans les États membres, la Commission a étudié les véritables chiffres des transferts (prise en compte des transferts qui ont réellement eu lieu ainsi que les transferts potentiels). Les flux de Dublin ont été comparés, en premier lieu, en termes absolus (le nombre représentant les volumes nets d'acceptations et de transferts) et en termes relatifs (en tant que part du nombre global des demandes d'asile dans un État membre donné). Si l'on considère le nombre total des demandes envoyées et reçues, les demandes de "reprises" sortantes s'élèvent à presque 75% et les demandes de "reprises" entrantes à plus de 70%. Étant donné que les demandes de « reprises » sont généralement basées sur de fortes preuves fournies par EURODAC, on peut considérer que le nombre total d'acceptation de telles demandes est élevé. On peut également supposer qu'une grande proportion de transferts sera basée sur des demandes de reprises.

Le rapport montre également, que contrairement à l'idée largement répandue qui veut que la majorité des transferts s'effectue vers les États membres situés à la frontière extérieure de l'UE, il apparaît que l'allocation globale entre les pays situés à la frontière et ceux qui ne le sont pas, est relativement équilibrée. En 2005, le nombre de tous les transferts entrant dans un pays à la frontière de l'UE était de 3.055, alors qu'il y a eu 5.161 transferts entrants dans les pays n'ayant pas de frontière extérieure avec l'UE.

En conclusion, en termes réels, le mécanisme de Dublin n'a pas augmenté, ni réduit le nombre total des demandeurs d'asile de plus de 5% dans la plupart des États membres. Cependant, l'augmentation a été de 20% en Pologne, d'environ 10% en Slovaquie, Lituanie, Lettonie, Hongrie et au Portugal. D'un autre côté, le nombre des demandeurs d'asile a diminué d'environ 20% au Luxembourg et en Islande.