Informations de base

2007/2262(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Rapport de la Commission sur l'évaluation du système de Dublin **Subject** 7.10 Libre circulation et intégration des ressortissants des pays-tiers 7.10.06 Asile, réfugiés, personnes déplacées; Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF) 7.10.08 Politique d'immigration	

Acteurs principaux

Parlement européen	**Commission au fond**	**Rapporteur(e)**	**Date de nomination**
	LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	LAMBERT Jean (Verts/ALE)	17/12/2007

Commission européenne	**DG de la Commission**	**Commissaire**
	Justice et consommateurs	BARROT Jacques

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
06/06/2007	Publication du document de base non-législatif	COM(2007)0299	
29/11/2007	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
25/06/2008	Vote en commission		Résumé
02/07/2008	Dépôt du rapport de la commission	A6-0287/2008	
01/09/2008	Débat en plénière		
02/09/2008	Décision du Parlement	T6-0385/2008	Résumé
02/09/2008	Résultat du vote au parlement		
02/09/2008	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de la procédure	2007/2262(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative

Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/6/56531

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE404.629	13/05/2008	
Amendements déposés en commission		PE407.811	09/06/2008	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0287/2008	02/07/2008	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0385/2008	02/09/2008	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de suivi	COM(2007)0299	06/06/2007	Résumé
Document de suivi	SEC(2007)0742	06/06/2007	

Rapport de la Commission sur l'évaluation du système de Dublin

2007/2262(INI) - 06/06/2007

OBJECTIF : établir un rapport d'évaluation sur le « système de Dublin ».

CONTEXTE : le «système de Dublin» vise à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par un ressortissant de pays tiers sur le territoire de l'un des États membres de l'UE (tous sauf le Danemark), de la Norvège, de l'Islande et de la Suisse (depuis peu). Il comprend le règlement (CE) n° 343/2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et le règlement (CE) n° 2725/2000 concernant la création du système «EURODAC» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

CONTENU : conformément aux obligations de ces 2 règlements, il est prévu d'en évaluer l'application concrète au terme d'une période comprise entre leur entrée en vigueur respective et la fin 2005.

Au regard du présent rapport d'évaluation globale, il ressort que, d'une manière générale, les objectifs du système de Dublin, notamment la mise en place d'un mécanisme clair et viable pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, ont été dans une large mesure réalisés. Faute de données précises toutefois, il n'a pas été possible d'évaluer un élément important du système de Dublin, à savoir **son coût**. Cependant, les États membres considèrent la réalisation des objectifs politiques du système comme très importante, indépendamment de ses implications financières.

Des problèmes persistent toutefois, tant au niveau de **l'application pratique** que de **l'efficacité du système**. La Commission proposera donc les mesures nécessaires pour résoudre ces problèmes et améliorer encore l'efficacité du système.

Chiffres et conclusions générales : en ce qui concerne l'application du règlement de Dublin, l'analyse des statistiques fournies par les États membres s'est avérée extrêmement difficile. D'après les données transmises, plus de 55.300 requêtes ont été envoyées (soit 11,5% du nombre total de demandes d'asile – 589.499 – dans l'ensemble des États membres pour la même période) dont 72% ont été acceptées, ce qui signifie que dans 40.180 cas, un autre État membre a accepté d'assumer la responsabilité d'un demandeur d'asile. Toutefois, les États membres n'ont en réalité effectué que 16.842 transferts de demandeurs d'asile. Ce problème des transferts peut être considéré comme l'une des principales entraves à l'application efficace du système de Dublin.

Pour ce qui est d'EURODAC, les statistiques montrent qu'au cours de la période de référence, les données relatives à 657.753 demandeurs d'asile («transactions de catégorie 1») ont été transmises avec succès. Le nombre de ces transactions n'a cessé de diminuer (2003: 238.325; 2004: 232.205; 2005: 187.223). Cette diminution est d'autant plus importante que depuis le 1er mai 2004, 10 nouveaux États membres appliquent le règlement EURODAC. Cela reflète la baisse générale du nombre de demandes d'asile observée dans l'Union. En 2005, la comparaison des données relatives aux nouveaux demandeurs d'asile avec les données déjà enregistrées a fait apparaître qu'il s'agissait de **«demandes multiples»** dans 16% des cas (c'est-à-dire que le demandeur d'asile avait déjà présenté une demande dans le même État membre ou dans un autre). Au cours de la même période, les données relatives à 48.657 ressortissants de pays tiers appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure («transactions de catégorie 2») ont été enregistrées dans EURODAC. Si le nombre de ces transactions s'est considérablement accru chaque année, il demeure étonnamment bas si l'on tient compte des fortes pressions exercées par l'immigration clandestine aux frontières extérieures de l'UE. Durant la même période, les données relatives à 101.884 ressortissants de pays tiers se trouvant illégalement sur le territoire d'un État membre («transactions de catégorie 3») ont été enregistrées. Ce chiffre a augmenté chaque année, ce qui démontre l'intérêt croissant des États membres pour ce type de contrôle.

Mise en œuvre du règlement de Dublin : il ressort du rapport que le règlement de Dublin est généralement appliqué d'une manière satisfaisante. Toutefois, un certain nombre de problèmes subsistent :

- **accès effectif aux procédures** : si la plupart des États membres procèdent à l'examen complet des besoins de protection du demandeur d'asile, cela ne semble pas être toujours le cas. Or, pour la Commission, la notion d'«examen d'une demande d'asile» au sens du règlement de Dublin implique **toujours**, **sans exception**, la vérification du respect par tout demandeur prétendant au statut de réfugié, des normes minimales de la directive 2004/83/CE ;

- **conformité avec l'acquis de l'UE en matière d'asile** : le règlement ne s'applique pas aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire, ce qui a des conséquences particulièrement négatives pour les demandeurs d'asile qui ne peuvent rejoindre les membres de leur famille bénéficiant d'une protection subsidiaire dans un autre État membre. La Commission entend dès lors proposer que le champ d'application du règlement de Dublin soit étendu à la protection subsidiaire ;

- **application uniforme** : une application uniforme des règles établies par le règlement de Dublin est indispensable à son bon fonctionnement. Cependant, les États membres ne s'accordent pas toujours sur les circonstances dans lesquelles certaines dispositions doivent s'appliquer. Ces divergences d'interprétation ont notamment été constatées au sujet de l'application de la **clause de souveraineté** qui permet à chaque État membre d'examiner une demande d'asile, même si cet examen incombe à un autre État membre et de la **clause humanitaire** qui permet à tout État membre de rapprocher les membres d'une même famille, alors que l'application stricte de ces critères les séparerait. Pour la Commission, **la clause de souveraineté pour des raisons humanitaires doit être encouragée**. La Commission précisera dès lors les modalités et procédures d'application des clauses humanitaire et de souveraineté, notamment en fixant les délais applicables aux requêtes et en subordonnant l'application de la clause de souveraineté au consentement du demandeur d'asile concerné. Enfin, des divergences d'interprétation existent au sujet de la responsabilité des requêtes pour la reprise en charge des **mineurs non accompagnés** ayant déjà introduit une demande d'asile dans un autre État membre. La Commission proposera d'éclaircir les cas dans lesquels la responsabilité d'un État membre cesse pour ces personnes et réaffirmera que dans le cas des mineurs non accompagnés, **l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours primer** ;

- **éléments de preuve** : les éléments de preuve exigés pour accepter la prise en charge d'un demandeur d'asile sont souvent difficiles à produire. Les États membres sont néanmoins convenus d'une liste de moyens de preuve et d'une liste d'indices qui ont été annexées au règlement d'application de Dublin La Commission estime pour sa part que les États membres devraient appliquer le règlement de Dublin en utilisant tous les moyens de preuve prévus, y compris les **déclarations crédibles et vérifiables des demandeurs d'asile** ;

- **délais** : plusieurs États membres considèrent que l'absence de date limite pour demander la «reprise en charge» d'un demandeur d'asile nuit à l'efficacité du système. Les États membres ne sont pas satisfaits non plus du délai de 6 semaines imparti pour répondre aux demandes d'**informations** prévu au règlement. La Commission proposera dès lors des dates limites pour la présentation des requêtes aux fins de «reprise en charge» et proposera de ramener à 4 semaines le délai de réponse aux demandes d'informations ;

- **transferts** : la faiblesse du taux de transferts de demandeurs d'asile effectués par rapport à celui des transferts acceptés nuit considérablement au système. Les États membres expliquent ce phénomène par le fait que les demandeurs d'asile disparaissent souvent après la notification d'une décision de transfert. Selon la Commission, la possibilité pour les États membres de mettre en place des mécanismes visant à limiter le nombre de transferts pourrait réduire la charge de travail et les frais de fonctionnement des services chargés de leur exécution. Cette possibilité pourrait également permettre d'éviter les mouvements secondaires consécutifs aux transferts. La Commission examinera la possibilité de permettre aux États membres de conclure des accords bilatéraux concernant l'«annulation» de l'échange du même nombre de demandeurs d'asile dans certains cas précis ;

- **augmentation des mesures privatives de liberté** : les États membres prennent de plus en plus de mesures privatives de liberté à l'égard des personnes faisant l'objet d'une décision de transfert, pour les empêcher de prendre la fuite avant l'exécution du transfert. La Commission rappelle que, s'il est effectivement nécessaire de trouver les moyens d'améliorer l'efficacité des transferts, les mesures privatives de liberté ne doivent être prises qu'**en dernier recours** et lorsqu'il existe des raisons objectives de penser que le demandeur risque de fuir.En tout état de cause, la situation des familles, des personnes nécessitant des soins médicaux, des femmes et des mineurs non accompagnés doit toujours être prise en compte ;

- **mauvaise application** : une mauvaise application du règlement a principalement été observée à l'égard des **délais** de présentation d'une requête ou de réponse à une requête. Á cet égard, la Commission rappelle que **les États membres doivent respecter rigoureusement les délais fixés par le règlement de Dublin**.

Mise en œuvre du règlement EURODAC : si tous les États membres appliquent ce règlement d'une manière généralement satisfaisante, l'application pratique de certaines dispositions pose problème :

- **délais** : le règlement EURODAC fait obligation aux États membres de transmettre sans tarder leurs données à l'unité centrale d'EURODAC. Il apparaît que cette opération prend parfois plus de 30 jours. Étant donné qu'une transmission **tardive** peut entraîner une erreur dans la désignation de l'État membre responsable, il est extrêmement important que les États membres réduisent ce délai. La Commission proposera de fixer un délai de transmission des données à l'unité centrale d'EURODAC ;

- **collecte des données** : la Commission juge étonnamment bas le nombre des **personnes entrées illégalement sur le territoire d'un État membre** qui sont enregistrées dans la base de données EURODAC (48.657). Ce chiffre soulève la question de savoir si l'obligation de relever les empreintes digitales de toutes les personnes appréhendées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure est effectivement observée. L'inobservation systématique de l'obligation de relever les empreintes digitales des personnes entrant illégalement dans l'UE pourrait être prise en compte par la Commission lors de l'examen de la mise en œuvre du programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires en 2010 ;

- **qualité** : seulement 6% des données sont rejetées faute d'une qualité suffisante. La qualité des données transmises à EURODAC pourrait encore être améliorée grâce à une formation spécifique. La Commission organisera dès lors des formations ad hoc pour les administrations;

- **suppression des données** : le respect de l'obligation de supprimer certaines données ne va pas non plus de soi. La Commission proposera l'adoption d'un code précis pour chaque type de suppression, afin de mieux contrôler le respect de cette obligation ;

- **protection des données** : les autres réserves portent sur l'application des règles relatives au respect des données à caractère personnel, notamment celles qui permettent aux personnes concernées de vérifier les données les concernant Á cet égard, la Commission rappelle que les recherches dans la base de données EURODAC sont **strictement liées à l'application du règlement de Dublin et doivent obéir aux règles relatives à la protection des données**.

Le rapport signale enfin que, bien que les États membres soient tenus de conserver les empreintes digitales des étrangers appréhendés à l'occasion du franchissement illégal de leur frontière extérieure, ils ne sont pas obligés de conserver ce type de données pour les personnes appréhendées en situation irrégulière. Or, les États membres se montrent de plus en plus intéressés par l'utilisation de ces données. Il sera donc proposé de conserver les données relatives aux personnes appréhendées alors qu'elles se trouvaient illégalement sur le territoire d'un État membre pendant une période initiale de **2 ans** (prolongeable, si la personne est appréhendée une nouvelle fois). La Commission examinera la possibilité d'étendre la portée d'EURODAC de sorte que les données du système soient utilisées à des fins répressives et contribuent à la lutte contre l'immigration clandestine.

Rapport de la Commission sur l'évaluation du système de Dublin

2007/2262(INI) - 02/09/2008 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a approuvé par 609 voix pour, 53 voix contre et 30 abstentions une résolution sur l'évaluation faite par la Commission du système de Dublin.

Le rapport d'initiative avait été déposé en vue de son examen en séance plénière par M. Jean **LAMBERT** (Verts/ALE, RU) au nom de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures.

Efficacité du système et partage du « fardeau » : le Parlement est convaincu que si un niveau satisfaisant et cohérent de protection n'est pas établi dans toute l'Union, le système de Dublin ne donnera pas les résultats escomptés tant d'un point de vue strictement technique qu'humain et que les demandeurs d'asile continueront d'avoir de bonnes raisons de vouloir introduire leur demande dans un autre État membre afin de pouvoir bénéficier du processus décisionnel le plus favorable. Il est également convaincu qu'en l'absence d'un véritable système européen commun d'asile et d'une procédure unique, **le système de Dublin continuera d'être injuste** à la fois pour les demandeurs d'asile et pour certains États membres. Il faut donc améliorer la procédure de prise de décision tant en termes de qualité que de cohérence.

Dans ce contexte, le Parlement demande à la Commission :

- d'examiner les moyens de mettre à la disposition du HCR des financements directs afin de lui permettre de renforcer son activité de suivi et de conseil dans l'UE ;
- de présenter des propositions concernant des mécanismes de "partage du fardeau" afin de contribuer à alléger la charge disproportionnée qui pourrait incomber aux États membres situés aux frontières extérieures de l'Union notamment pour ceux qui n'entrent pas dans le système de Dublin ; pour les autres, il demande des mécanismes de compensation autres que financiers afin de corriger l'application de ce système dans les petits États membres aux frontières extérieures de l'Union;
- de prévoir un mécanisme contraignant pour mettre fin aux transferts de demandeurs d'asile vers des États membres qui ne garantissent pas un examen approfondi et équitable des demandes.

Á la faveur d'un amendement PSE-GUE/NGL-Verts/ALE, la Plénière demande également à la Commission d'établir des relations de travail bilatérales constructives avec des pays tiers (et pas uniquement avec la Lybie, comme le demandait la commission au fond) afin de faciliter la coopération et de veiller à ce que ces pays honorent les obligations internationales qui leur incombent en vertu de la Convention de Genève.

Droits des demandeurs : le Parlement demande de nouvelles dispositions destinées à mieux informer les personnes qui demandent une protection relativement au règlement de Dublin. Il suggère notamment l'élaboration d'une brochure uniforme d'information qui pourrait être traduite dans un certain nombre de langues et diffusée dans tous les États membres. Parmi les autres mesures proposées, le Parlement suggère la modification des

articles 19 et 20 du règlement de Dublin sur la "prise en charge" et la "reprise en charge" afin d'accorder aux demandeurs un droit de recours automatique et suspensif contre une décision de transfert de la responsabilité vers un autre État membre. Le Parlement réaffirme également que le principe de **non-refoulement** devrait demeurer une des pierres angulaires de tout système commun d'asile au niveau de l'Union. Pour le Parlement, l' application du règlement de Dublin ne devrait jamais conduire à ce qu'une demande soit classée pour des raisons de procédure et à ce que le dossier ne soit pas rouvert pour un examen approfondi et équitable à la suite d'un transfert selon le processus de Dublin. Cela devrait même être établi clairement dans le règlement. Il demande également à la Commission d'évaluer la possibilité pour une personne concernée par un transfert de pouvoir demander d'être transférée vers son pays d'origine, à sa demande expresse.

Regroupement familial et principe de l'intérêt supérieur de l'enfant : une fois de plus, le Parlement réaffirme le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et réclame des lignes directrices communes sur l'évaluation de l'âge, afin que le bénéfice du doute soit toujours accordé aux enfants. En tout état de cause, les mineurs non accompagnés ne devraient jamais être placés en rétention ni transférés vers un autre État membre, sauf à des fins de réunification des familles. Globalement, le Parlement se félicite de l'intention de la Commission d'élargir le champ d'application du règlement de Dublin afin d'inclure la protection subsidiaire : cela devrait permettre aux demandeurs d'une protection subsidiaire de rejoindre les membres de leur famille. Il faudrait en outre élargir la notion de « membre de la famille » car telle que prévue dans le règlement, elle semble par trop « restrictive », estime le Parlement. Il faudrait donc y inclure tous les proches parents et les partenaires de longue date ainsi que les enfants adultes incapables de se prendre en charge.

Rétention : en matière de rétention, le Parlement demande à la Commission d'ajouter une disposition qui **restreigne la rétention des demandeurs d'asile** en vertu du règlement de Dublin pour en faire une mesure de dernier recours. Il faut tout à la fois préciser les motifs de rétention et les garanties procédurales qui sont assorties. Le Parlement réaffirme par ailleurs **l'égalité de tous les demandeurs d'asile**, notamment en ce qui concerne les conditions matérielles d'accueil, les soins de santé, le droit de circuler librement et la scolarisation des mineurs.

Clause humanitaire et clause relative à la souveraineté : globalement satisfait de la clause humanitaire contenue dans le règlement de Dublin, le Parlement estime qu'elle devrait être plus largement appliquée. Il précise notamment que dans le cas où une personne demandant l'asile est particulièrement vulnérable en raison d'une maladie grave, d'un handicap lourd, etc.,…et qu'elle a besoin de l'aide d'un parent présent sur le territoire d'un État membre autre que celui auquel il incombe d'examiner la demande, elle devrait pouvoir rejoindre ce parent. Il demande dès lors la révision des dispositions pertinentes de la clause humanitaire en vue de son assouplissement. Il se réjouit également de l'intention de la Commission de mieux définir les circonstances dans lesquelles la clause de souveraineté (qui permet à tout État membre d'examiner une demande d'asile même si cet examen incombe à un autre État membre) devrait s'appliquer.

EURODAC : le Parlement s'inquiète des insuffisances en matière de collecte de données adressées à l'unité centrale d'EURODAC et du non respect de l'obligation de supprimer certaines données et des règles relatives à la protection des données à caractère personnel. Cette situation met la fiabilité d'EURODAC en question et il importe donc d'y remédier. Il souligne enfin que l'extension de l'accès des services de police ainsi que d'EUROPOL à EURODAC comporterait le risque que des informations soient communiquées à des pays tiers, ce qui pourrait avoir des répercussions défavorables pour les demandeurs d'asile. Ces derniers risqueraient notamment ainsi d'être davantage stigmatisés, c'est pourquoi le Parlement suggère que les États membres précisent sur une liste limitative les agences et autorités sensées avoir accès à EURODAC en vue de prévenir toute utilisation illicite des données.