

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

A6-0287/2008

2.7.2008

RAPPORT

sur l'évaluation du système de Dublin
(2007/2262(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Jean Lambert

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	10
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	15

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'évaluation du système de Dublin (2007/2262(INI))

Le Parlement européen,

- vu le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présenté dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ("le règlement de Dublin")¹,
- vu le règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin²,
- vu la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts³,
- vu la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres⁴ ("la directive accueil"),
- vu le règlement (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, et abrogeant le règlement (CEE) n° 311/76 du Conseil relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers⁵,
- vu les conclusions du Conseil sur l'accès des services de police et des services répressifs des États membres ainsi que d'Europol au système Eurodac⁶,
- vu la décision n° 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général Solidarité et gestion des flux migratoires et abrogeant la décision 2004/904/CE du Conseil⁷,
- vu sa résolution du 6 avril 2006 sur la situation des camps de réfugiés à Malte⁸,

¹ JO L 50 du 25.2.2003, p. 1.

² JO L 316 du 15.12.2000, p. 1.

³ JO L 304 du 30.9.2004, p. 12.

⁴ JO L 31 du 6.2.2003, p. 18.

⁵ JO L 199 du 31.7.2007, p. 23.

⁶ 2807^e session du Conseil "Justice et affaires intérieures", tenue à Luxembourg les 12 et 13 juin 2007.

⁷ JO L 144 du 6.6.2007, p. 1.

⁸ JO C 293 E du 2.12.2006, p. 301.

- vu ses rapports sur les visites effectuées par sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures dans des centres de rétention de plusieurs États membres,
 - vu sa résolution du 21 juin 2007 sur l'asile: coopération pratique, qualité des décisions prises dans le cadre du régime d'asile européen commun¹,
 - vu sa résolution du 16 janvier 2008: vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant²,
 - vu sa résolution du 13 mars 2008 sur le cas du citoyen iranien Seyed Mehdi Kazemi³,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0287/2008),
- A. considérant que tout demandeur d'asile a droit à ce que sa demande fasse l'objet d'un examen individuel et approfondi,
- B. considérant que les dispositions législatives et la pratique en matière d'asile varient encore beaucoup selon les pays et que, par conséquent, les demandeurs d'asile reçoivent un traitement différent d'un "État Dublin" à l'autre,
- C. considérant que le système de Dublin est ancré dans des principes tels que la confiance mutuelle et la fiabilité et que si ces conditions préalables ne sont pas remplies, c'est-à-dire s'il existe de sérieuses lacunes dans la collecte des données ou des incohérences dans la prise de décision dans certains États membres, c'est tout le système qui en pâtit,
- D. considérant que, à ce qu'il semble, certains États membres ne garantissent pas un accès effectif à une procédure pour la détermination du statut de réfugié,
- E. considérant que certains États membres n'appliquent pas efficacement la "directive accueil" soit aux demandeurs d'asile dans l'attente d'un transfert vers un autre État membre en vertu du règlement de Dublin, soit au moment du retour vers l'État membre responsable,
- F. considérant que certains États membres placent les personnes relevant du système Dublin systématiquement en détention,
- G. considérant que le nombre important de demandes multiples et le faible nombre de transferts effectués témoignent des insuffisances du système de Dublin et de la nécessité de mettre en place un système européen commun d'asile,
- H. considérant qu'une application correcte du règlement de Dublin pourrait conduire à une répartition inégale des responsabilités pour les personnes qui demandent une protection, au détriment de certains États membres particulièrement exposés aux flux migratoires du

¹ *Textes adoptés*, P6_TA(2007)0286.

² *Textes adoptés*, P6_TA(2008)0012.

³ *Textes adoptés*, P6_TA(2008)0107.

seul fait de leur situation géographique,

- I. considérant que l'évaluation effectuée par la Commission révèle qu'en 2005, les treize États membres situés aux frontières extérieures ont dû faire à des difficultés grandissantes posées par le système de Dublin,
- J. considérant que les États membres méridionaux doivent accepter les demandes d'asile d'immigrés en situation irrégulière qui ont été secourus alors qu'ils se trouvaient en détresse sur le chemin de l'Europe,
- K. considérant que les États membres méridionaux sont contraints d'accepter des demandes d'asile d'immigrés en situation irrégulière auxquels des pays tiers qui sont tenus de leur prêter assistance en vertu du droit international ne viennent pas en aide,
- L. considérant que des États membres peuvent n'avoir aucun intérêt à se conformer à l'obligation d'enregistrer dans la base de données Eurodac les personnes entrées illégalement, cela risquant de conduire à une augmentation du nombre des demandes d'asile qu'ils devront examiner,
- M. considérant que le règlement de Dublin établit un système qui est conçu pour déterminer l'État membre à qui il incombe d'examiner une demande mais qu'il n'était pas destiné initialement à être un mécanisme pour le "partage du fardeau" et qu'il ne remplit donc pas cette fonction,
- N. considérant qu'il est essentiel que toute évaluation du système de Dublin soit assortie d'un mécanisme concret, permanent, équitable et fonctionnel de partage du fardeau,
- O. considérant que le critère du premier pays d'entrée établi par le système de Dublin a imposé de lourdes contraintes aux États membres situés aux frontières extérieures,
- P. considérant que pour certains ressortissants de pays tiers prétendant au statut de réfugié, le taux d'acceptation des demandes varie entre environ 0 % et 90 % dans les États membres,
- Q. considérant qu'il est essentiel que les personnes qui présentent des demandes soient pleinement informées des procédures de Dublin dans une langue qu'elles comprennent et de leurs conséquences éventuelles,
- R. considérant que l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou par des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale,
- S. considérant que bien que l'unité des familles figure au premier rang dans la hiérarchie des critères établis par le règlement de Dublin, cette disposition n'est pas souvent appliquée,
- T. considérant que, manifestement, les statistiques relatives aux transferts manquent de précision étant donné qu'elles n'indiquent pas, par exemple, le taux de demandes de prise en charge d'un demandeur d'asile en cas de franchissement irrégulier de la frontière, ni la proportion de demandes de "prise en charge" par rapport aux demandes de "reprise en

charge",

- U. considérant qu'en 2005, neuf des nouveaux États membres déclaraient enregistrer plus de transferts "entrants" en application du règlement de Dublin et que les États membres n'ayant pas de frontière terrestre extérieure de l'Union déclaraient enregistrer plus de transferts "sortants",
- V. considérant que la Commission n'a pas été en mesure d'évaluer le coût du système et qu'il s'agit d'une donnée importante pour pouvoir juger de son efficacité,
- W. considérant que le Conseil "Justice et affaires intérieures" qui s'est réuni à Luxembourg les 12 et 13 juin 2007 a invité la Commission à présenter dans les plus brefs délais une modification du règlement Eurodac afin de permettre aux services de police et aux services répressifs des États membres ainsi qu'à Europol d'avoir accès, dans certaines conditions, à Eurodac, base de données conçue initialement comme instrument pour l'application du règlement de Dublin,

Efficacité du système et partage des responsabilités

1. est fermement convaincu que si un niveau satisfaisant et cohérent de garantie des droits des demandeurs d'asile n'est pas établi dans toute l'Union européenne, le système de Dublin ne donnera dans tous les cas que des résultats insuffisants des points de vue technique et humain et que les demandeurs d'asile continueront d'avoir de bonnes raisons de vouloir introduire leur demande dans un État membre donné afin de pouvoir bénéficier des processus décisionnels nationaux;
2. est fermement 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;
3. réaffirme la nécessité pressante d'améliorer la procédure de prise de décision en termes tant de qualité que de cohérence; est convaincu qu'un Bureau européen d'appui en matière d'asile pourrait jouer un rôle utile à cet égard, par exemple en dispensant une formation selon des règles communes exigeantes et en mettant à disposition des équipes de soutien constituées d'experts;
4. demande à la Commission d'examiner les moyens de mettre à la disposition du HCR des financements directs en complément des financements liés à des projets afin de lui permettre de renforcer son activité de suivi et de conseil dans l'UE et de continuer à établir des méthodes qui aident les autorités nationales à améliorer la qualité de leur prise de décision;
5. demande à la Commission de présenter des propositions concernant des mécanismes de "partage du fardeau" qui pourraient être mis en place afin de contribuer à alléger la charge disproportionnée qui pourrait incomber à certains États membres, en particulier aux États membres situés aux frontières extérieures, mais qui n'entrent pas dans le cadre du système de Dublin;
6. demande à la Commission, dans l'attente de la mise en place de mécanismes européens de

partage des charges, d'envisager de prévoir des mécanismes autres que financiers dans le règlement de Dublin afin de corriger les conséquences néfastes de son application pour les petits États membres aux frontières extérieures de l'Union;

7. demande à la Commission 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 de leurs demandes et de prendre de manière systématique des mesures à l'encontre de ces États;
8. demande à la Commission d'établir des relations de travail bilatérales constructives avec des pays tiers tels que la Libye afin de faciliter la coopération et de veiller à ce que ces pays tiers honorent les obligations qui leur incombent en vertu du droit international;

Droits des demandeurs

9. demande à la Commission d'introduire dans le nouveau règlement des dispositions plus claires et plus rigoureuses concernant les moyens par lesquels les personnes qui demandent une protection sont informées des implications du règlement de Dublin et d'envisager l'élaboration d'une brochure uniforme qui pourrait être traduite dans un certain nombre de langues et diffusée dans tous les États membres; elle devrait également tenir compte du niveau individuel d'alphabétisation;
10. demande à la Commission de modifier les 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 consistant à transférer la responsabilité vers un autre État membre en vertu du règlement de Dublin;
11. réaffirme que le principe du non-refoulement devrait demeurer un des éléments fondamentaux de tout système commun d'asile au niveau de l'Union européenne et souligne que 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 de la demande initiale à la suite d'un transfert selon la procédure de Dublin; estime que ce principe devrait être clairement établi dans le règlement;
12. considère que la communication des informations sur les transferts effectués entre États membres devrait être améliorée, notamment ce qui concerne les soins médicaux spéciaux dont les demandeurs d'asile transférés ont besoin;
13. demande à la Commission d'évaluer la possibilité pour une personne concernée par un transfert vers un autre État membre en application du système Dublin d'être transférée vers son pays d'origine, uniquement à sa demande expresse et dans le plein respect des droits procéduraux;

Réunification des familles et principe de l'intérêt supérieur de l'enfant

14. recommande que des lignes directrices communes sur l'évaluation de l'âge soient adoptées dans l'Union européenne et qu'en cas d'incertitude, le bénéfice du doute soit accordé à l'enfant;

15. rappelle que pour toutes les décisions concernant des enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être primordial; affirme que 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, et que si ce transfert s'avère nécessaire, l'enfant doit être dûment représenté et accompagné tout au long de la procédure; se félicite par conséquent de l'intention de la Commission de clarifier davantage les modalités d'application des règles de Dublin aux mineurs non accompagnés;
16. regrette que la définition de la notion de "membre de la famille" qui est donnée dans le règlement en vigueur soit trop restrictive et demande à la Commission d'élargir cette définition de façon à inclure tous les proches parents et les "partenaires de longue date", en particulier ceux qui n'ont pas d'autre soutien familial, et les enfants adultes incapables de se prendre en charge;
17. se félicite de l'intention de la Commission d'élargir le champ d'application du règlement de Dublin afin d'inclure la protection subsidiaire étant donné que cela devrait permettre aux demandeurs d'une protection subsidiaire de rejoindre les membres de leur famille qui ont bénéficié de ce type de protection ou qui la demandent dans un autre État membre;

Rétention

18. 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, en spécifiant les motifs qui peuvent justifier le recours à la rétention, ainsi que les garanties procédurales dont il devrait être assorti;
19. demande à la Commission de préciser dans le règlement de Dublin que les demandeurs d'asile à ce titre ont droit aux mêmes conditions d'accueil que d'autres demandeurs d'asile, conformément à la "directive accueil", dont l'article 3, paragraphe 1, établit des règles générales, en ce qui concerne notamment 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

20. estime que la clause humanitaire contenue à l'article 15 du règlement de Dublin confère une très grande souplesse au système de Dublin mais qu'elle devrait être appliquée plus largement de façon à éviter des épreuves inutiles aux familles à la suite d'une séparation;
21. estime que dans le cas où une personne demandant l'asile est particulièrement vulnérable en raison d'une maladie grave, d'un handicap lourd, d'un âge avancé ou d'un état de grossesse et qu'elle a dès lors 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, dans la mesure du possible, pouvoir rejoindre ce parent; demande à la Commission d'envisager de rendre obligatoires les dispositions pertinentes de la clause humanitaire figurant à l'article 15, paragraphe 2;
22. estime qu'il conviendrait d'établir l'obligation pour des organismes tels que la Croix Rouge et le Croissant Rouge d'intervenir en amont et de rechercher les membres des familles;

23. se félicite de l'intention de la Commission de mieux définir les circonstances dans lesquelles la clause de souveraineté s'applique et les procédures à respecter à cet égard, notamment afin d'introduire la condition du consentement du demandeur d'asile;

Collecte des données et Eurodac

24. exprime sa préoccupation au sujet des divergences et des insuffisances dont la Commission fait état dans son évaluation du système de Dublin à propos de la collecte des données, en ce qui concerne plus particulièrement l'enregistrement des empreintes digitales des personnes franchissant irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union, ce qui soulève des doutes sérieux quant à la validité de ce système; escompte que le nouveau règlement sur les statistiques communautaires relatives à l'immigration et à la protection internationale donnera aux parties prenantes une idée plus exacte du fonctionnement du système de Dublin et d'autres instruments communautaires en matière de protection internationale;
25. exprime sa préoccupation quant au fait qu'aucune évaluation des coûts du système Dublin n'est actuellement disponible; demande à la Commission de remédier à ce problème car cela constitue un facteur important de l'évaluation du système;
26. prend note avec intérêt des préoccupations que la Commission exprime au sujet de la collecte et de la qualité des données adressées à l'unité centrale d'Eurodac ainsi qu'au sujet du non respect de l'obligation de supprimer certaines données et des règles relatives à la protection des données à caractère personnel; estime qu'il convient de s'employer dûment à remédier à ces insuffisances, qui mettent en question la fiabilité d'Eurodac, avant d'envisager toute autre utilisation de cette base de données;
27. est d'avis que tout État membre devrait spécifier sur une liste limitative quelles sont les agences et autorités qui ont accès à la base de données Eurodac, et à quelles fins, afin de prévenir toute utilisation illicite des données;
28. souligne qu'une extension de l'accès des services de police et de répression des États membres ainsi que d'Europol à la base de données 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 et leur famille; est convaincu que cela exposerait aussi davantage les demandeurs d'asile au risque d'être stigmatisés;

*

* *

29. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Rappel des principales dispositions du règlement Dublin II

Le 18 février 2003, le Conseil a adopté 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, lequel forme, avec son règlement d'application¹ et le règlement "EURODAC"², le "système" de Dublin. Ce système s'applique actuellement aux 27 États membres ainsi qu'à la Norvège et l'Islande, et il s'étendra prochainement à la Suisse et au Liechtenstein.

Ce système, censé garantir qu'il y ait toujours un État membre (et un seul) responsable de l'examen de toute demande, vise notamment à endiguer le phénomène des "réfugiés en orbite", des migrations secondaires et des demandes multiples (ce que l'on appelle communément l'"asylum shopping"). Il repose sur une hiérarchie de critères (chapitre III), qui s'articulent comme suit:

1. les critères liés au principe de la réunification familiale,
2. les critères liés à la délivrance de permis de séjour ou de visas,
3. les critères liés à l'entrée ou au séjour illégaux sur le territoire d'un État membre, et
4. les critères liés à l'entrée légale sur le territoire d'un État membre.

Le règlement de Dublin comporte par ailleurs deux dispositions à caractère discrétionnaire qui confèrent au système la flexibilité nécessaire. Il s'agit de la clause dite "de souveraineté", qui permet à un État membre d'examiner une demande d'asile même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le règlement (article 3, paragraphe 2), et la clause humanitaire, qui permet à un État membre, même s'il n'est pas responsable du traitement d'une demande en application des critères définis par le règlement, d'examiner celle-ci à la demande d'un autre État membre, pour des considérations d'ordre familial ou culturel (article 15).

Le règlement de Dublin établit des mécanismes de prise et de reprise en charge des demandeurs d'asile (chapitre V), et il comporte des dispositions relatives à la coopération administrative (chapitre VI).

L'article 28 du règlement prévoit qu'au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur du règlement, la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur son application et proposera, le cas échéant, les modifications nécessaires. C'est à cette évaluation que répond le présent rapport d'initiative.

Problèmes de méthodologie

Dans la lecture de l'évaluation de la Commission, votre rapporteur s'est heurté à divers problèmes, qui lui ont rendu la tâche ardue. De fait, même une lecture assidue du **rapport d'évaluation** et de son **annexe** ne lui ont pas toujours permis de retracer la logique suivie par

¹ Règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003, JO L 222 du 5.9.2003.

² Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

la Commission dans les conclusions, par ailleurs assez maigres, puisqu'elles ne représentent qu'une dizaine de lignes du rapport, qu'elle a tirées de son évaluation. A cet égard, il est intéressant de noter que l'annexe, qui comprend plus de 50 pages, contient une introduction, dans laquelle sont énoncés les 4 critères sur lesquels la Commission se fonde pour "mesurer l'efficacité" du système Dublin¹, mais aucune analyse systématique de ces critères, et surtout aucune conclusion. Dans ces conditions, votre rapporteur en a été réduit à tenter d'évaluer elle-même les critères définis par la Commission, afin de se faire une opinion du degré d'efficacité du système.

Le premier critère consistait à examiner "*si le système de Dublin avait rempli ses objectifs, clairement définis dans le préambule du règlement*". Dans son rapport, la Commission annonce en conclusion 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 membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, ont dans une large mesure, été réalisés"². Eu égard au nombre d'insuffisances que la Commission relève, avec beaucoup de pertinence, dans son évaluation, et au nombre de clarifications qu'elle entend apporter à juste titre aux dispositions du règlement, cette affirmation, par ailleurs suffisamment vague pour être difficilement contestable, est néanmoins surprenante. S'agissant de la lutte contre le phénomène des réfugiés en orbite et de l'asylum shopping, considérés à un autre endroit de l'annexe comme l'un des principaux objectifs du système de Dublin, elle ne semble en tous cas pas avoir été victorieuse, puisque le pourcentage de demandes multiples est passé de 7% en 2003 à 16% en 2005, ce qui conduit la Commission elle-même à conclure que le système de Dublin n'a pas eu l'effet dissuasif escompté en la matière³. Par conséquent, il est nécessaire d'examiner plus avant les raisons pour lesquelles le système ne fonctionne pas.

Le second critère retenu par la Commission portait sur la question de savoir "*si le règlement de Dublin avait réglé certains des problèmes rencontrés dans l'application de la Convention de Dublin... à savoir les délais de traitement des demandes, la réunification familiale et l'efficacité globale du système, s'agissant en particulier des transferts effectifs*". Dans son rapport, la Commission relève que le problème des transferts, dont environ un tiers seulement sont réellement effectués, constitue l'une des principales entraves à l'application efficace du système⁴. Quant à la réunification familiale, qui figure en tant que premier critère dans le règlement, il semble qu'elle soit plus théorique que réelle, puisque la Commission indique dans l'annexe que les dispositions du règlement y afférentes ne sont que "très rarement appliquées"⁵. Sur ces deux points, il apparaît donc que le second critère n'est pas tout à fait rempli.

Le **troisième critère** était axé spécifiquement sur le *nombre de transferts effectifs*, dont le taux étonnamment bas est révélateur des insuffisances du système, et devrait être expliqué plus clairement.

Le quatrième critère était lié à "*l'influence du système de Dublin sur les systèmes d'asile des*

¹ SEC (2007) 742, p.7.

² COM (2007) 299 final, p.13.

³ SEC (2007) 742, p.47.

⁴ Pour 40 180 demandes acceptées, seuls 16 842 transferts ont été effectués entre septembre 2003 et décembre 2005.

⁵ SEC (2007) 742, p.23.

différents États membres", le but de l'analyse étant de déterminer si ce système avantageait ou désavantageait certains États membres.

De l'avis du rapporteur, l'analyse effectuée par la Commission des "flux de Dublin", qui relève de ce quatrième critère, est sujette à caution pour plusieurs raisons. D'une part, ainsi que la Commission l'indique elle-même dans l'annexe, les données statistiques fournies par les États membres pèchent par leur disparité¹, certains États enregistrant, par exemple, une famille entière comme un seul cas, alors que d'autres comptabilisent chaque membre de la famille. D'autre part, la Commission fonde son évaluation des flux de Dublin sur les transferts effectifs, et non les transferts acceptés (mais non réalisés). Or, comme elle l'admet elle-même, si ce mécanisme de transfert était respecté, cela entraînerait un accroissement significatif du nombre de demandeurs dans certains pays frontaliers. Enfin, comme la Commission le laisse entendre clairement dans son évaluation, il apparaît, vu le nombre "étonnamment bas" des personnes entrées illégalement enregistrées dans la base de données Eurodac², que l'obligation de relever les empreintes digitales des personnes appréhendées lors du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure n'est pas observée par tous les États membres. Or, ces données enregistrées sur Eurodac sont indispensables non seulement à l'application de l'un des critères de Dublin, mais également à toute évaluation critique et objective du fonctionnement du système et de ses répercussions.

Dans ces conditions, il semble au rapporteur que l'affirmation posée par la Commission dans son évaluation, qui est que *"contrairement à l'idée largement répandue selon laquelle les transferts seraient dirigés vers les États membres situés à la frontière extérieure de l'UE, la répartition générale entre ces derniers et les autres États membres semble être en fait plutôt équilibrée"* repose sur des fondements plus que mouvants. Et ce d'autant que la distinction opérée par la Commission entre les "États situés à une frontière extérieure" et les autres se fonde, ainsi que votre rapporteur s'en est assuré, sur des critères échappant aux données élémentaires de la géographie, puisque la Finlande, notamment, qui possède une frontière commune avec la Russie de près de 1300 kilomètres, est comptée parmi les pays sans frontière extérieure³.

En résumé, il semble que la conclusion optimiste tirée par la Commission de son évaluation, qui est que "les objectifs de Dublin ont, dans une large mesure, été réalisés", participe davantage d'un parti pris positif à l'égard du système que l'on peut, ou non, partager, que d'une analyse rigoureuse, par ailleurs difficile à mener en raison de la disparité et du caractère lacunaire des données disponibles.

¹ SEC (2007) 742, p. 6.

² COM (2007) 299 final, p. 9.

³ Sont considérés comme des **pays aux frontières extérieures** les pays ayant des frontières terrestres avec des pays tiers et ceux ayant des frontières maritimes *exposées aux pressions migratoires*: l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie, l'Italie, l'Espagne, Malte, la Grèce, le Portugal et Chypre. Sont considérés comme des **pays sans frontières extérieures**: la Suède, la Norvège, l'Islande, le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la RFA, la Belgique, le Luxembourg, la France, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, la Finlande.

Propositions d'amendements au règlement

Sur la base notamment des problèmes détectés par la Commission, votre rapporteur suggère que soient clarifiés ou modifiés les aspects suivants du système:

1. Respect du principe de base de non-refoulement: toute demande doit faire l'objet d'un examen approfondi et aucun dossier ne peut être clôturé pour des raisons "procédurales" sans que cet examen ait été effectué.
2. Les demandeurs doivent recevoir toute information utile sur le système de Dublin dans une langue qu'ils comprennent et avoir accès à une aide juridique durant toute la procédure; ils doivent en outre bénéficier d'un droit d'appel suspensif contre toute décision de transfert.
3. Les critères de détermination de l'âge des mineurs devraient être harmonisés et ceux-ci ne devraient être transférés que dans des cas exceptionnels si cela est dans leur intérêt; ils devraient alors être dûment accompagnés et représentés durant le transfert afin d'éviter que des enfants disparaissent.
4. La définition de la famille devrait être élargie de manière à prendre davantage en compte les intérêts légitimes des demandeurs; les dispositions relatives à la réunification familiale devraient s'étendre aux demandeurs ou bénéficiaires de la protection subsidiaire.
5. L'on devrait envisager de conférer à certaines dispositions de la clause humanitaire un caractère obligatoire, notamment pour ce qui concerne les personnes particulièrement vulnérables.
6. La clause de souveraineté ne devrait pas être activée sans le consentement du demandeur.
7. La détention ne devrait être appliquée qu'en cas de nécessité absolue dûment justifiée, et les demandeurs en attente de transfert devraient bénéficier des mêmes conditions d'accueil que tout autre demandeur.
8. Des mécanismes devraient être conçus afin de geler les transferts vers des États qui ne respectent manifestement pas les droits des demandeurs, ou vers ceux qui doivent faire face à de fortes pressions migratoires à certaines périodes.
9. Avant de songer à une extension de l'accès à la base de données Eurodac au profit des forces de l'ordre et d'Europol, il s'agirait en toute hypothèse de régler les problèmes existants, et de prévoir les garanties nécessaires sur le plan de la protection des données personnelles.

Conclusions

Votre rapporteur estime qu'il y a lieu de se demander si le système de Dublin est véritablement adapté au but qui lui a été assigné. Il semblerait que ce système attribue de trop lourdes responsabilités aux États membres situés aux frontières de l'UE et que même si le système établit clairement quel est l'État membre auquel il appartient d'examiner la demande d'asile, il n'existe pas véritablement de mécanisme qui permette d'apporter une aide à ces États. En outre, eu égard à l'importance de l'intégration, il conviendrait de tenir davantage

compte des liens existant entre les demandeurs d'asile et certains États membres où une importante communauté s'est déjà établie ou avec lesquels le demandeur d'asile a une langue ou une culture en commun.

Un problème essentiel demeure toutefois, à savoir que tant que tous les États membres n'offriront pas à tous les demandeurs un niveau et une qualité de protection sinon identiques, du moins équivalents et élevés, ceux-ci continueront à avoir un intérêt légitime à déposer leur demande dans un État membre plutôt qu'un autre, ou seront tentés de déposer des demandes multiples, et donc à contourner les dispositions du système de Dublin, tendance que l'application restrictive du critère de réunification familiale ne pourra qu'accentuer. Ce problème ne pourra pas être résolu dans le cadre de la révision du règlement de Dublin, mais il devra l'être lors de la révision des prochains instruments du système européen commun d'asile. Pour ce qui est du règlement de Dublin, l'un des principaux objectifs de la révision devra être de tenter de prendre en compte, dans toute la mesure du possible, les souhaits légitimes des demandeurs, d'assurer leur information et de garantir que leur demande soit traitée dans les meilleures conditions possibles, en parfaite conformité avec la Convention de Genève.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	25.6.2008
Résultat du vote final	+: 49 -: 1 0: 1
Membres présents au moment du vote final	Alexander Alvaro, Mario Borghezio, Emine Bozkurt, Philip Bradbourn, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Elly de Groen-Kouwenhoven, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Bárbara Dührkop Dührkop, Claudio Fava, Armando França, Urszula Gacek, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Roland Gewalt, Lilli Gruber, Jeanine Hennis-Plasschaert, Lívia Járóka, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Stavros Lambrinidis, Roselyne Lefrançois, Baroness Sarah Ludford, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Rareş-Lucian Niculescu, Martine Roure, Inger Segelström, Csaba Sógor, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Tatjana Ždanoka
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Anne Ferreira, Ignasi Guardans Cambó, Sophia in 't Veld, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Metin Kazak, Marian-Jean Marinescu, Antonio Masip Hidalgo, Bill Newton Dunn, Nicolae Vlad Popa, Rainer Wieland
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Iles Braghetto, Michl Ebner, Syed Kamall