



AS/Mig/Inf (2011) 01
21 février 2011
fminf01_2011

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

AUDITION sur
A propos des Règlements de Dublin : comment faire pour ne léser ni les droits des demandeurs d'asile, ni ceux des Etats membres

Paris, 7 décembre 2010
9h00 – 12h30
Bureau du Conseil de l'Europe, 55 avenue Kléber, Paris 16^e

ACTES DE L'AUDITION

La séance est ouverte à neuf heures dix sous la présidence de M. Santini (Italie, PPE/DC), Vice-président de la commission.

M. Giacomo SANTINI (Italie, PPE/DC) –. En tant que premier vice-président de la Commission, il me revient d'ouvrir cette séance. Je vous informe que nous procéderons demain matin à l'élection du nouveau Président.

Nous commençons cette journée par une audition sur un thème très important : l'application des Règlements de Dublin. Je souhaite la bienvenue à tous les participants.

L'Europe est très directement touchée par les problèmes d'immigration, non seulement les États comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, qui sont situés aux frontières extérieures de l'Union européenne, mais aussi tous les autres pays. En effet, si les migrants arrivent par les frontières extérieures, ils se rendent ensuite vers d'autres destinations comme la France ou l'Allemagne et tous les États membres sont donc concernés.

Je donne sans plus tarder la parole au modérateur de cette matinée, notre collègue Tadeusz Iwiński.

Modérateur : **M. Tadeusz IWIŃSKI**, Pologne, SOC

M. Tadeusz IWIŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Être le modérateur de cette audition consacrée aux demandeurs d'asile et aux Règlements de Dublin est pour moi un honneur. Je suis un vétéran de cette commission au sein de laquelle je siège depuis sa création, en 1992. Je suis particulièrement heureux de saluer la présence de notre ancienne collègue et présidente Corien Jonker, qui a grandement contribué à notre travail et qui a organisé plusieurs réunions

exceptionnelles, notamment celle que nous avons tenue à La Haye il y a deux ans. Après nous être intéressés de près, pendant de nombreuses années, à la question de la Tchétchénie, depuis deux ans nous avons été largement amenés à nous pencher sur les questions humanitaires liées aux déplacements de personnes à la suite de la guerre entre la Russie et la Géorgie.

Mais j'en viens au thème qui nous réunit ce matin et je salue tous les invités qui sont parvenus à nous rejoindre en dépit d'une météo catastrophique.

Le fait que nous parlions des Règlements de Dublin n'a bien évidemment aucun lien avec la grave crise que traverse l'Irlande. Cela me remet toutefois en mémoire l'intention de l'ancien président polonais, Lech Walesa, de faire de la Pologne un second Japon ou une seconde Irlande : heureusement qu'il n'y est pas parvenu... Plus sérieusement, je me réjouis toujours que les États européens gardent espoir au plus fort des crises. C'est d'ailleurs le message que vient de nous délivrer notre nouvelle collègue belge : même ballottée, la Belgique est toujours debout et conserve l'espoir.

Les Règlements de Dublin obligent l'État où arrive un demandeur d'asile à s'adresser au pays dans lequel il est arrivé en premier lieu afin que cet État assume la responsabilité d'examiner sa demande d'asile dans un délai raisonnable. Cette disposition est en particulier supposée aider à repérer les abus comme les demandes multiples et à éviter de ballotter un demandeur d'asile d'un pays à l'autre. Il est apparu particulièrement important d'améliorer la qualité et la cohérence des décisions liées aux demandes d'asile et d'éliminer les disparités dans la pratique entre les États.

Un certain nombre de problèmes étant malheureusement apparus dans l'application des Règlements de Dublin, nous avons par une résolution demandé à l'Union européenne de réviser d'urgence le Règlement de Dublin II, en particulier le mécanisme des pays dits sûrs, qui repose sur des critères faussement égaux. J'espère que les discussions que nous aurons ce matin nous permettront de mieux cerner ces problèmes et, surtout, de voir quelles sont les meilleures façons de les régler.

La Commission européenne étant un acteur tout particulièrement concerné par les Règlements de Dublin, je regrette que l'expert polonais qui devait la représenter n'ait pu se joindre à nous.

SESSION 1 – Les défis de Dublin

Intervenants :

- **M. Paul HARVEY**, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe
- **M. Michele CAVINATO**, Administrateur, Bureau du HCR pour l'Europe, Bruxelles

M. Tadeusz IWŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Notre première séance de la matinée est consacrée au contexte dans lequel s'inscrit le système de Dublin et aux principaux déficits qui doivent être aujourd'hui relevés. Nous allons tout d'abord entendre M. Paul Harvey, représentant la Cour européenne des droits de l'homme.

M. Paul HARVEY, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe – Je n'ai pas idée de ce qu'il adviendra dans l'affaire *M.S.S c. Belgique et Grèce*, ni dans d'autres affaires parallèles actuellement examinées à Luxembourg, ni non plus dans des contentieux nationaux encore pendants dans certains États membres.

Mon propos portera donc essentiellement sur l'histoire des contentieux liés à Dublin devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») et aux leçons que l'on peut d'ores et déjà en tirer.

Dans l'histoire de ce contentieux, il convient de distinguer d'une part les difficultés éventuelles rencontrées avec les procédures d'asile dans les États contractants – ainsi que les risques qui y sont liés que les demandeurs d'asile soient expulsés de ces États – ; d'autre part les problèmes que peuvent poser les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans les États contractants eux-mêmes.

Le contentieux a débuté à l'été 2008, lorsque le HCR s'est intéressé aux retours vers la Grèce après qu'une décision négative a été rendue par les tribunaux britanniques à propos de Dublin II, dans l'affaire *Nasseri*.

Cela a amené la Cour à appliquer l'article 39 de son règlement intérieur, qui l'autorise à indiquer des mesures provisoires aux États, à tous les cas de renvoi vers la Grèce de demandeurs d'asile ayant trouvé refuge au Royaume-Uni et à demander des informations complémentaires au gouvernement britannique. À la suite de l'affaire *KRS c. Royaume-Uni*, la Cour a toutefois levé l'application de l'article 39, sa conclusion ayant été fortifiée par la conviction que la Grèce ne renvoyait par vers des pays à problèmes comme l'Afghanistan ou la Somalie.

Une série de développements sans précédent s'est ensuite produite. Tout d'abord, la publication d'un certain nombre de rapports a amené la Cour à reconsidérer la question de savoir si la Grèce renvoyait des personnes vers des pays à problèmes comme l'Afghanistan et si les conditions d'accueil n'étaient pas pires qu'on ne le pensait. La Cour a prêté une attention particulière au rapport de février 2009 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Ensuite, confrontés à l'application de Dublin II, les tribunaux du Royaume-Uni, des Pays-Bas et d'Irlande ont posé des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne. Cela a amené la Cour à appliquer à nouveau des mesures provisoires au titre de l'article 39, mais pas toujours de manière cohérente.

C'est dans ce contexte que l'affaire *MSS* est apparue emblématique. Portée devant la Grande Chambre, cette affaire est devenue une priorité de la Cour. Des représentants du gouvernement britannique et d'autres pays, ainsi que, pour la première fois, du HCR et le Commissaire aux droits de l'homme sont intervenus lors des auditions. On est actuellement dans l'attente du jugement mais la procédure préliminaire se poursuit devant la Cour de Luxembourg, qui s'intéresse à des cas similaires et en est au stade des observations écrites.

La plupart des pays ont stoppé les renvois vers la Grèce et, conformément à l'article 3.2 du Règlement de Dublin, ils examinent eux-mêmes attentivement les demandes d'asile émanant de réfugiés qui sont entrés par la Grèce sur le territoire européen. La semaine dernière, dans son arrêt *BS et autres c. Royaume-Uni*, la Cour a considéré que 200 cas avaient été réglés de la sorte et qu'elle n'avait plus lieu d'en débattre.

Quelles leçons peut-on tirer de tout cela ?

Il apparaît tout d'abord difficile que des litiges soient jugés simultanément dans les États membres, à Strasbourg et à Luxembourg. Il faut s'assurer que chacun reste à sa place, sans empiéter sur les fonctions de l'autre, et qu'aucune instance ne statue dans la précipitation.

Il en découle, c'est la deuxième leçon de la « saga » de Dublin, que la Cour est, peut-être plus que toute autre, sous la dépendance d'autres instances, qui doivent lui fournir des informations objectives, impartiales et actualisées. Ainsi, ce sont les dernières informations fournies qui ont permis d'aboutir à une décision dans l'affaire *KRS*. Le contenu et la forme de ces informations objectives sont également importants.

La Cour a d'ailleurs publié, à l'occasion de l'arrêt *NA c. Royaume-Uni*, des directives quant à la façon dont ces informations doivent être formulées. Elles doivent évidemment être objectives et impartiales. Surtout, elles doivent être exprimées dans le langage de la Convention, tel qu'interprétée par la Cour. Un certain nombre de rapports, en particulier du HCR, n'ont ainsi pas été retenus simplement parce qu'ils sont exprimés dans des termes trop généraux et parce qu'ils ne reprennent pas les termes de l'article 3.

Cette affaire a aussi montré, une fois de plus, que les relations entre l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme sont inégales et incomplètes. Il n'est pas satisfaisant que les procès relatifs à ces affaires aient été conduits simultanément devant la Cour de Strasbourg, la Cour de Luxembourg et devant des juridictions nationales.

Par ailleurs, la commission n'a peut-être pas tort de considérer que Dublin repose sur des présomptions erronées. Ainsi, dans le cadre du troisième pilier de l'Union, les États membres supposent que chacun offre un égal respect des droits de l'homme et peuvent ainsi mettre en place toutes sortes de mécanismes qui ne permettent pas aux individus de se tourner vers la justice pour remettre en cause cette présomption.

Peut-être votre commission devra-t-elle à nouveau se pencher sur ce sujet une fois que le jugement aura été rendu dans l'affaire *MSS*.

M. Tadeusz IWŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Merci beaucoup. Je donne sans plus tarder la parole à notre deuxième expert, M. Michele Cavinato, du Bureau pour l'Europe du Haut commissariat des Nations Unies aux réfugiés.

M. Michele CAVINATO, Administrateur, Bureau du HCR pour l'Europe, Bruxelles – Au nom du HCR, je remercie votre commission de nous avoir invités à participer à cette session.

Les statuts du HCR, adoptés en 1950 par l'Assemblée générale des Nations unies, donnent à cette agence la responsabilité de veiller à l'application des conventions internationales pour la protection des réfugiés. Cette responsabilité a été étendue à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à son Protocole de 1967.

Le HCR porte aux Règlements de Dublin un intérêt évident et particulier en raison des problèmes législatifs et pratiques rencontrés par les États pour mettre en œuvre ces instruments internationaux. Le traitement réservé aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans le cadre de la Convention de 1951 et de son Protocole de 1967 ne peut pas être considéré de façon isolée par rapport aux instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans l'exercice de ses mandats, le HCR a particulièrement suivi l'application des Règlements de Dublin depuis leur entrée en vigueur. Cela l'a amené à considérer que cette réglementation, telle qu'elle est conçue et appliquée pour l'instant, peut provoquer des manquements aux standards européens et internationaux, y compris la Convention de 1951 et le Protocole de 1967.

Le droit à l'asile est un droit subjectif reconnu par l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux, dont le contenu a été explicité par la législation secondaire de l'Union européenne, en particulier par les articles 13 à 18 de la Directive de qualification, qui consacrent le devoir des États membres de garantir une protection.

L'un de ces devoirs est précisé dans l'article 3(1) des Règlements de Dublin : « *Les États membres examinent toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un pays tiers à l'un quelconque d'entre eux, que ce soit à la frontière ou sur le territoire de l'État membre concerné.* » Mais cette obligation doit être renvoyée à un seul État membre. De ce point de vue, Dublin est un instrument opérationnel par lequel les États membres remplissent leur obligation d'assurer le droit d'asile à ceux qui le demandent.

En tant qu'instruments opérationnels plutôt que substantiels, les Règlements de Dublin ne peuvent prévaloir sur les droits subjectifs des individus tels que reconnus par les textes européens. Mais la principale difficulté tient au fait que les États membres peuvent donner à l'application de Dublin en tant qu'instrument opérationnel la priorité sur un droit individuel fondamental comme le droit à l'asile.

Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a déjà souligné dans l'affaire *T.I. c. Royaume-Uni*, chaque État contractant demeure responsable au titre de la Convention européenne des droits de l'homme et ne peut se réfugier derrière un partage international de responsabilités. À la lumière de cet arrêt, les États contractants de Dublin doivent s'assurer que la décision de transfert n'expose pas la personne concernée à un risque de mauvais traitement en cas de renvoi vers son pays d'origine. De ce point de vue, le HCR partage avec la Cour l'opinion que des procédures offrant des garde-fous effectifs contre de tels risques doivent exister dans le pays où le demandeur dépose sa demande afin de le protéger contre un tel renvoi. Mais tel n'est pas toujours le cas.

Les Règlements de Dublin reposent sur l'idée que les États participants examinent les demandes d'asile dans le cadre d'une procédure efficace et loyale qui garantit une protection conforme au droit international et européen. Le système de Dublin est aussi fondé sur la présomption *juris tantum* que tous les États participants respectent le principe de non refoulement et peuvent être considérés comme sûrs pour les ressortissants de pays tiers. Cela suppose que l'harmonisation législative et pratique est d'ores et déjà achevée en ce qui concerne l'asile.

Dublin est aussi fondé sur la présomption simple que tous les États membres respectent les valeurs fondamentales qui fondent l'Union européenne, y compris les droits fondamentaux. Cela suppose que tous les États sont sûrs et garantissent de la même façon le droit d'asile.

Or, c'est faux pour au moins deux raisons. Tout d'abord, les États membres sont très loin d'avoir une interprétation commune de l'acquis relatif à l'asile et une approche commune de la garantie d'une protection internationale. Cela se mesure à la différence entre les taux d'admission à l'asile des États membres. Bien que la date limite d'élaboration d'un système commun d'asile en Europe ait été fixée à 2012, en 2009, le taux d'admission à l'asile en première instance variait encore de 0,9 à 25,5 % selon les États. Plusieurs études, en particulier celle menée par le HCR, montrent en outre que les exigences minimales d'harmonisation en matière d'asile ne sont pas totalement remplies dans la législation et la pratique des États membres. Ainsi, les listes des pays d'origine considérés comme sûrs ne sont pas les mêmes en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. La France considère 15 pays comme sûrs, l'Allemagne 29 et le Royaume-Uni 24. Qui plus est, un seul pays, le Ghana, apparaît dans les trois listes, mais le Royaume-Uni ne le considère comme sûr que pour les hommes... Il paraît difficile dans ces conditions d'atteindre en 2012 l'objectif d'harmonisation.

En 2010, environ 500 demandes de suspension temporaire de retours Dublin vers la Grèce ont été déposées devant la Cour européenne des droits de l'homme. La majorité ont été satisfaites. C'est un autre signal que la présomption de sécurité sur laquelle Dublin a été construit ne fonctionne pas.

Il est inexact que tous les États sont sûrs et garantissent de la même façon le droit d'asile. Comment une présomption *juris tantum* de sécurité peut-elle être conforme à la législation européenne ? Comment une telle présomption peut-elle exister si l'article 7 du Traité de l'Union donne *de facto* à un État membre la possibilité de violer les valeurs fondamentales qui fondent l'Union, y compris les droits fondamentaux ? Comment peut-il s'agir d'une présomption simple si la Commission européenne peut ouvrir une procédure d'infraction contre un État membre pour avoir manqué à l'application des dispositions garantissant un droit fondamental figurant aux articles 13 à 18 de la Directive de qualification ? La présomption *juris tantum* de sécurité qui fonde le système de Dublin paraît en contradiction avec la législation européenne.

Lorsque les Règlements de Dublin ont été adoptés, le HCR a reconnu l'utilité d'un mécanisme permettant de déterminer à qui appartient la responsabilité d'examiner la demande d'asile. Un tel mécanisme paraissait de nature à s'assurer que les réfugiés ont accès à une protection internationale et que leurs demandes sont étudiées comme elles le méritent, et offrir des garanties pour éviter des renvois à la chaîne et, au bout du compte, des refoulements du territoire de l'Union.

Faute de temps, je ne mentionnerai que quelques-unes de ces garanties mais la liste n'est pas exhaustive. Il s'agit par exemple de la possibilité de suspendre un transfert vers un État participant où le système d'asile ne fonctionne pas bien et où l'accès aux procédures n'est pas garanti. Le demandeur d'asile doit par ailleurs bénéficier du droit d'être entendu et du droit à un recours effectif. Il ne doit pas être envoyé vers un pays tiers sans des garanties procédurales permettant par exemple de vérifier que ce pays est sûr pour lui. Si l'on se demande si la réglementation actuelle offre de telles garanties, la réponse est évidente...

À l'issue d'une consultation, la Commission européenne a identifié les lacunes de la réglementation actuelle et a proposé qu'elle soit révisée. Cette révision devra intégrer la nécessité d'une protection internationale, y compris dans les situations pour lesquelles le niveau de protection dans l'État membre responsable paraît inadapté.

Mais cette proposition de révision n'atteindra pas son but si les États membres n'avancent pas vers l'harmonisation des pratiques dans le domaine de l'asile qu'exige la législation primaire de l'Union. En effet, conformément à l'article 78 du Traité de l'Union, le Conseil et le Parlement européens doivent adopter des mesures en faveur d'un système européen commun d'asile, en particulier un statut uniforme de la protection internationale et des procédures communes. Pour cela, il est nécessaire que le Parlement et le Conseil approuvent la révision totale du paquet asile qui leur est proposée par la Commission.

M. Tadeusz IWŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – J'ouvre la discussion.

Dès lors que les pays qui figurent sur la liste des pays d'origine considérés comme sûrs de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni ne sont pas les mêmes, on voit bien que la stabilité fait défaut en la matière. C'est d'autant plus vrai que la situation d'un pays d'origine peut changer, l'actualité nous le montre avec la Côte d'Ivoire. Les listes sont donc appelées à être modifiées et on voit mal comment on pourrait les rendre pérennes.

M. Christopher CHOPE (Royaume-Uni, GDE) – Quand attend-on la décision finale dans l'affaire *MSS* ?

M. Giacomo SANTINI (Italie, PPE/DC) – Vous avez envisagé, monsieur Cavinato, que l'on suspende les procédures et que l'on prévienne un système conjoint pour les demandes d'asile. Pouvez-vous préciser comment un tel dispositif pourrait fonctionner ?

Mme Pernille FRAHM (Danemark, GUE) – L'Union européenne mêle les questions liées aux droits individuels des demandeurs d'asile et les questions migratoires. Cela vous paraît-il poser problème ? Comment faire en sorte que les États membres de l'Union et du Conseil de l'Europe suivent les recommandations du HCR ?

Mme Daphné DUMERY (Belgique, NI) – Vous préconisez que l'on puisse entendre le demandeur d'asile là où il se trouve, avant de le transférer dans un autre État membre. Mais un des avantages du Règlement de Dublin n'est-il pas précisément que l'État membre qui n'est pas responsable peut renvoyer très vite la personne vers le pays qui l'est ? Si l'on doit préalablement procéder à une audition, donc mener une enquête, la procédure en sera allongée.

M. Valeriy FEDOROV (Fédération de Russie, GDE) – Vous nous avez dit que le seul pays qui figure sur les trois listes est le Ghana, pour lequel le Royaume-Uni et la France font toutefois des différences en fonction du sexe du demandeur. Mais pourquoi de telles disparités alors que les pays d'origine sont les mêmes et que les objectifs sont partagés ? Comment aller vers une démarche commune ?

M. Paul HARVEY – Je n'ai aucune idée de la date du jugement dans l'affaire *MSS*. La procédure devant la Grande Chambre est très longue, peut-être s'achèvera-t-elle au premier trimestre de l'année prochaine.

M. Michele CAVINATO – Vous avez été plusieurs à m'interroger sur les pays d'origine considérés comme sûrs. Outre que les listes sont souvent modifiées en fonction de l'évolution des pays, on voit bien qu'une application efficace du dispositif de Dublin suppose que l'on élabore un système de demande d'asile commun à l'ensemble de l'Union européenne. Malheureusement, un tel système harmonisé n'existe pas et l'on ne dispose même pas de normes communes minimales en matière de procédure. Force est donc de constater que cette condition préalable à Dublin n'est pas remplie, alors que le Traité de l'Union en fait pourtant l'obligation. Certes, dans le cadre du programme de Stockholm, le Conseil européen a laissé jusqu'en 2012 pour trouver une solution, en particulier pour parvenir à une procédure commune avec un mécanisme de traitement uniforme des demandes des réfugiés et de protection subsidiaire. Mais l'on peut vraiment se demander si l'on y parviendra dans ce délai car la route est encore longue.

Il a été dit par ailleurs que l'on a tendance en Europe à mélanger les droits des individus et les questions migratoires. Il est vrai que la situation actuelle est assez complexe. Il faut en particulier être conscient que les demandeurs d'asile arrivent au sein d'un flux de migrants dont beaucoup poursuivent d'autres objectifs. Le HCR considère que le paquet actuellement proposé par la Commission devrait permettre d'avancer.

Comment faire en sorte que les recommandations du HCR soient davantage suivies d'effets ? C'est une excellente question, que nous nous posons souvent nous-mêmes, d'autant que l'Union européenne y semble de moins en moins attentive. Nous faisons du lobbying, nous assistons aux différentes auditions ; mais nous développons aussi d'autres stratégies, en particulier en apportant notre expertise aux tribunaux nationaux et internationaux dans l'interprétation des textes internationaux, notamment de la Convention de 1951. Un certain nombre d'affaires sont en cours, beaucoup devant la Cour européenne des droits de l'homme. Pour la première fois, le HCR va intervenir prochainement devant la Cour européenne de justice dans deux affaires touchant à la procédure de Dublin. Nous agissons de plus en plus en ce sens car cela nous permet d'exercer une influence sur les décisions de la Cour et d'inciter les États membres à suivre davantage nos recommandations.

Dans la mesure où cela affectera la suite de son existence, il est essentiel qu'avant toute décision de renvoi le réfugié puisse être entendu là où il se trouve. Il est en particulier important de savoir s'il entretient des liens familiaux avec des personnes vivant dans le pays. Cette idée figure dans les propositions de la Commission.

Nous-mêmes aimerions comprendre pourquoi il y a de tels écarts entre les listes des pays d'origine considérés comme sûrs. À l'évidence, les conceptions des différents États sont radicalement différentes et il est absolument impossible de parler d'une application uniforme de l'acquis européen en matière de droit d'asile.

M. Tadeusz IWÍŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Merci à tous les participants à cette première session.

SESSION 2 – Pratique et problématique dans les États membres

Intervenants :

- **M. Gérard SADIK**, Responsable national des questions d'asile, Cimade
- **Mme Anne WEBER**, Conseillère juridique, Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

M. Tadeusz IWÍŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Nous en venons à notre deuxième session, consacrée aux pratiques et aux problématiques dans les États membres. C'est un sujet très important car nous devons absolument nous pencher sur la façon dont une réglementation théorique trouve sa traduction sur le terrain. La mise en œuvre des Règlements de Dublin revêt bien évidemment une importance toute particulière pour les demandeurs d'asile eux-mêmes.

En raison des caractéristiques de son territoire, la Grèce est directement confrontée à cette question. Malheureusement, le représentant du ministère grec concerné que nous avons invité n'a pas pu venir. Notre collègue Nikolaos Dendias fera néanmoins dans quelques instants le point de la situation dans son pays.

Mme Brigitte Frenais-Chamaillard, représentant le ministère français de l'intérieur, ayant malheureusement décliné notre invitation, Mme Anne Weber, du bureau du Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui devait s'exprimer lors de la troisième session, a fort aimablement accepté d'anticiper son intervention. Mais je donne tout d'abord la parole à M. Gérard Sadik, Responsable national des questions d'asile à la Cimade.

M. Gérard SADIK, Responsable national des questions d'asile, Cimade – Je commencerai par présenter rapidement la CIMADE, qui est née il y a 70 ans, pendant la Deuxième guerre mondiale. Depuis son origine, elle s'occupe de réfugiés et cette activité demeure assez importante. Jusqu'en 2010, elle était présente dans l'ensemble des centres de rétention, où interviennent désormais aussi d'autres associations. Nous avons donc une idée assez précise de la pratique française du Règlement de Dublin.

La France est le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe. De façon paradoxale, les demandeurs d'asile sous la procédure de Dublin ne sont pas des demandeurs d'asile au sens plein et l'on rencontre en la matière de sérieuses difficultés. Je regrette d'ailleurs moi aussi que Mme Frenais-Chamaillard ne soit pas là pour représenter le ministère de l'intérieur, désormais en charge de ces questions.

Je vais pour ma part vous donner une vision assez critique de la façon dont s'applique Dublin II et vous livrer quelques chiffres, qui sont assez difficiles à se procurer mais que nous avons pu obtenir du ministère.

En 2010, comme en 2009, environ 45 000 demandes d'asile ont été déposées en France, sur lesquelles 4650, soit 13,6 % contre 6,8 % en 2005, étaient concernées par Dublin II et ont donc fait l'objet de la saisine d'un autre État membre. Ce phénomène n'est pas négligeable, même si le nombre de personnes qui ont été transférées vers un autre État responsable n'excède pas 21,7 % des saisines.

La France présente par ailleurs la particularité législative que le Règlement Dublin II y a une base juridique assez restreinte. En 1993 la Constitution a été modifiée afin de permettre l'application des Règlements de Schengen et de Dublin. Le nouvel article 53-1 permet que la responsabilité soit partagée avec les États européens ayant des engagements identiques. Mais en dehors de cela, les dispositions sont relativement restreintes, y compris dans le code régissant les étrangers et le droit d'asile où seul l'article L. 741-4 dispose que le demandeur d'asile qui relève de la responsabilité d'un autre État se voit refuser le séjour. Aux termes d'un article qui figure dans un autre chapitre, la personne qui fait l'objet d'un tel refus peut être réadmise dans un autre État membre, selon une procédure dite « de réadmission sans recours suspensif ».

Le principal élément qui permet aujourd'hui en France de déterminer l'État responsable est l'inscription au fichier Eurodac des demandeurs d'asile. La France est le premier contributeur à ce fichier, 243 868 personnes ayant fait l'objet d'un relevé décadalectaire. En 2009, 11 783 d'entre elles ont fait l'objet d'un rapprochement positif dont 9741 vers un autre État membre : environ 2000 vers la Pologne, 1358 vers l'Italie et 1238 vers la Grèce. C'est un nombre très important par rapport aux années précédentes puisqu'on était à seulement 300 il y a deux ans.

La grande difficulté tient au fait que l'information prévue par l'article 18 du Règlement n'est pas fournie. Les choses se font au niveau des préfectures de régions, qui sont chargées de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, mais aussi dans la zone d'attente de Roissy-Charles-de-Gaulle ainsi que dans le centre de rétention de Calais-Coquelles, un certain nombre de personnes que l'on pourrait qualifier de « migrerrants » attendant dans le Calais de pouvoir passer au Royaume-Uni.

On ignore aussi bien quel est l'objet réel du Règlement que qui sont les destinataires des données. J'ai dû personnellement mener une enquête pour connaître ces derniers. En fait, c'est le service dont est responsable Mme Frenais-Chamaillard qui consulte la base et qui prend une décision, mais celle-ci n'est pas connue des intéressés et l'on ne peut donc pas savoir si la personne fait l'objet d'une procédure de prise en charge, par exemple parce qu'elle a franchi irrégulièrement les frontières, ou d'une reprise en charge si elle a déjà déposé une demande d'asile.

Autre conséquence de Dublin, depuis environ un an un certain nombre de personnes altèrent leurs empreintes afin de ne pas être repérées dans le système Eurodac. Depuis une jurisprudence du Conseil d'État de novembre 2009, ceux qui font l'objet d'un refus de séjour se voient appliquer une procédure accélérée, sans bénéfice des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et sans recours suspensif.

L'information prévue à l'article 3-4 du Règlement a été quasi inexistante pendant des années. Il a fallu que le Conseil d'État, dans un arrêt du 30 juillet 2008, y voie une atteinte manifestement illégale pour qu'un début d'information soit enfin donné à tous les demandeurs d'asile. Mais l'on rencontre encore des difficultés. Ainsi dans une récente décision, le Conseil d'État a constaté que l'information donnée en farsi n'avait aucune signification. En fait, les demandeurs ne bénéficient que d'une information très sommaire sur la procédure. Qui plus est, aucune information personnalisée n'est délivrée : les demandeurs sont dans l'incertitude complète, ignorant en particulier quand l'État est saisi et quelle réponse il apporte.

Autre paradoxe français, on y trouve une sorte de non-statut du demandeur d'asile puisque les personnes sous Règlement de Dublin n'ont droit ni à une autorisation de séjour ni à des conditions matérielles d'accueil. En posant une condition de régularité de séjour, la loi les exclut *de facto* de l'accès aux centres d'accueil et de l'allocation temporaire d'attente versée faute d'hébergement. Il a fallu une ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 20 octobre 2009 pour que soit rappelée la nécessité d'assurer les conditions matérielles d'accueil jusqu'à la prise en charge effective par l'État responsable.

En fait, les personnes sous procédure Dublin sont soumises à un régime de convocation : ce sont des bouts de papier tamponnés de dates de rendez-vous qui leur tiennent lieu d'information et leur statut est au total extrêmement précaire.

Je l'ai dit, c'est surtout Eurodac qui est utilisé comme critère pour déterminer l'État responsable. De la sorte, la France ne respecte pas la hiérarchie des critères. Il arrive ainsi qu'elle ne tienne pas compte des critères familiaux : des procédures Dublin ont été engagées à l'encontre de réfugiés statutaires ou de demandeurs d'asile dont des membres de la famille étaient admis à séjourner en France.

Autre point noir, alors que, cela été dit, il est possible de suspendre les renvois vers des pays où le droit d'asile n'est pas respecté, notamment la Grèce, la France n'a pas suivi tous les pays qui ont adopté un moratoire des renvois vers la Grèce. Pour obtenir la suspension de renvois, la Cimade se voit ainsi contrainte d'engager des procédures de référé devant les juridictions administratives françaises ou de saisir la Cour européenne des droits de l'homme, sur la base de l'article 39 de son règlement. Le Conseil d'État a en la matière une jurisprudence assez stricte : il estime que l'état général de l'asile en Grèce n'est pas un motif pour suspendre un renvoi et que des circonstances particulières sont systématiquement nécessaires. À ce jour, après avoir été saisi en des cas de très nombreuses décisions, il n'en a suspendu qu'une seule, dans le dossier très particulier d'une famille palestinienne qui avait été reconnue sous mandat strict du HCR en Syrie et pour laquelle on disposait de témoignages de mauvais traitements subis en Grèce. Il s'agit néanmoins pour nous d'une grande victoire.

Même si le Conseil d'État a estimé qu'il fallait en cas de renvoi fournir un certain nombre de garanties et qu'il était possible de saisir en référé les juridictions administratives, pour urgente qu'elle soit, cette procédure n'en est pas pour autant suspensive de plein droit. C'est l'une des grandes difficultés liées à l'application de Dublin en France.

Par ailleurs, le règlement d'application du 2 septembre 2003 prévoit trois types de transferts : volontaires, avec départ contrôlé et avec escorte. En France, on privilégie ces deux dernières solutions et le nombre des transferts volontaires est restreint. Cela conduit à des situations assez dramatiques car les personnes sous Dublin sont souvent hébergées dans des hôtels, où la police intervient à six heures du matin pour les conduire parfois à des centaines de kilomètres. C'est ce qui est arrivé en début d'année à des personnes qui étaient dans un hôtel à Dijon, qui ont été transférées au centre de rétention administrative de Nîmes pour être mises dans un avion spécialement affrété à destination de la Pologne.

On constate également que la France utilise de plus en plus la prolongation de délai, notamment pour fuite. Qui plus est, dans une décision très récente, le Conseil d'État a jugé qu'une personne qui se présente à toutes les convocations pour repartir, mais sans ses enfants, pouvait être considérée comme en fuite.

Toutefois, de façon assez paradoxale, alors que 45 % des personnes concernées font l'objet d'un transfert depuis l'Allemagne, ce taux n'est que de 20 % en France. Sur 460 personnes ayant fait l'objet d'une saisine en vue d'un transfert en Grèce, 39 seulement ont été effectivement transférées.

En fait, tout se passe comme si Dublin II était une forme de punition pour les personnes qui sont passées par un autre État et qui ont déposé une demande d'asile : on les installe dans un non-statut pendant une période qui va de 7 à 23 mois – en cas d'allongement de délai pour fuite. Les préfectures les ont pendant un temps placées sous une procédure dite « prioritaire ». Certes, le Conseil d'État y a mis le holà, considérant qu'il s'agissait d'une atteinte au droit d'asile, mais on sent bien que la tentation est grande de mettre ces personnes en dehors du système, en les privant de l'accès à la procédure OFPRA et en ne leur permettant pas de bénéficier de conditions normales d'accueil.

Je vous donnerai pour finir l'exemple d'une famille russe, arrivée en 2004 en France, dont la responsabilité incombait à l'Italie, qui a mis six ans à obtenir le statut de réfugié, à l'issue de quatre années de procédure Dublin...

Il apparaît bien que c'est le système de Dublin qui est en cause et qu'il conviendrait sans doute de mettre un terme à la logique selon laquelle l'État responsable est celui qui a laissé entrer l'intéressé, pour aller plutôt vers une liberté de choix du pays d'accueil par le demandeur, ce qui éviterait en particulier les périlleux passages clandestins – entre la Grèce et l'Italie, mais aussi entre la France et la Grande-Bretagne. Dans cette attente, il est nécessaire de renforcer l'information et de créer un recours suspensif.

Tadeusz IWIŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Merci pour cette intéressante introduction.

En lui donnant la parole, j'exprime à nouveau notre gratitude à Mme Anne Weber, qui intervient plus tôt que prévu.

Mme Anne WEBER, Conseillère juridique, Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe – Je souhaite vous rappeler la genèse de l'engagement sur ce sujet du Commissaire aux droits de l'homme – institution indépendante non judiciaire au sein du Conseil de l'Europe.

Tout a commencé à l'occasion d'une visite en Grèce du 8 au 10 décembre 2008, lorsque le Commissaire a fait le constat que la situation des demandeurs d'asile était critique dans ce pays. Dans son rapport sur « *Les droits de l'homme des demandeurs d'asile* » publié le 4 février 2009 à la suite de cette visite, le Commissaire souligne qu'il est indispensable d'améliorer la protection des réfugiés et l'accès à la procédure de demande d'asile, en particulier dans les régions frontalières telles que le département d'Evros. Il constate des « *lacunes structurelles graves dans la pratique grecque en matière d'asile* », qui menacent le droit fondamental de demander l'asile.

Ce rapport sera par la suite utilisé par plusieurs juridictions nationales pour justifier la suspension ou l'annulation de transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce. Ainsi, le juge des référés du Tribunal administratif de Paris a, dès avril 2009, clairement estimé, sur la base de ce rapport, que le système d'asile grec souffrait de lacunes graves et qu'il appartenait aux autorités françaises de prendre la responsabilité de l'examen de la demande d'asile.

Lors d'une seconde visite en Grèce en février 2010, le Commissaire a constaté que les demandeurs d'asile continuaient à rencontrer d'énormes difficultés pour accéder à la procédure d'asile et ne bénéficiaient pas toujours de garanties fondamentales notamment en matière d'interprétation et d'aide juridique. De plus, les voies de recours dont ils disposent pour contester le rejet de leur demande d'asile ne peuvent pas être considérées comme effectives. Le Commissaire a également souligné à cette occasion que les questions d'asile et d'immigration ne peuvent être traitées efficacement que par une action concertée au niveau européen et que d'autres pays de l'Union doivent donc manifester davantage leur solidarité. Cette seconde visite a donné lieu à un échange de lettres avec le ministre concerné.

Entre temps, suite à une invitation de la Cour européenne des droits de l'homme, le Commissaire a soumis une tierce intervention – première intervention devant la Cour – dans un groupe d'affaires relatives au transfert de demandeurs d'asile des Pays-Bas vers la Grèce en vertu du Règlement de Dublin, concluant que la législation et les pratiques relatives à l'asile en Grèce ne sont pas conformes aux normes internationales et européennes en matière de droits de l'homme.

Il est également intervenu oralement, le 1^{er} septembre 2010, lors de l'audience de Grande Chambre de la Cour européenne dans la désormais célèbre affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*.

La position du Commissaire aux droits de l'homme est qu'il est nécessaire de mettre fin aux transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce en raison des défaillances graves et chroniques du système d'asile de ce pays. Il constate que l'application du Règlement de Dublin a pour conséquence que certains pays doivent traiter un nombre de demandes d'asile qui dépasse leurs capacités. La révision du Règlement est donc urgente.

Le Commissaire s'est déclaré favorable à la proposition de la Commission européenne d'instaurer un mécanisme qui suspendrait les transferts, dégagerait à court terme des États particulièrement sollicités des responsabilités qui leur incombent au titre du Règlement de Dublin et leur donnerait la possibilité de demander une aide financière et technique pour faire face à la situation. Un tel mécanisme pourrait contribuer à garantir que les demandeurs d'asile ne sont pas privés du droit à un examen complet et équitable de leur demande.

La faiblesse inhérente du système Dublin s'est révélée dans le cas de la Grèce. Ce mécanisme de régulation ne permet pas un véritable partage du fardeau. Les États situés aux points d'entrée en Europe restent responsables des demandeurs enregistrés sur leur territoire.

Une révision du Règlement de Dublin est donc urgente afin de veiller à ce que les responsabilités soient équitablement partagées entre les États membres. Le nouveau règlement devrait aussi intégrer le principe de non-détention des demandeurs d'asile.

Dans le cadre d'un dialogue continu avec les autorités grecques, le Commissaire a apporté son soutien à la décision du Gouvernement grec et à ses efforts visant à refondre le système de protection des réfugiés et à remédier à ses graves insuffisances structurelles.

Le Commissaire a également profité de ses rencontres avec les autorités et de ses visites dans d'autres pays membres du Conseil de l'Europe pour insister sur la nécessité de suspendre les transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce. Ainsi, il a adressé le 3 août 2010 au ministre alors en charge de l'immigration en France la lettre suivante : « *Je considère qu'il est nécessaire de mieux répartir la responsabilité du traitement des demandes d'asile entre les États membres de l'Union européenne. Mes visites en France ainsi que dans d'autres États européens m'ont permis de constater que le Règlement Dublin II impose une charge disproportionnée aux États frontaliers. (...) La surcharge ou les dysfonctionnements temporaires, voire structurels, des systèmes d'asile de certains États européens ne font que renforcer la nécessité de revoir ces procédures afin de garantir une pleine protection internationale des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire européen. Sur la situation spécifique qui prévaut actuellement en Grèce en matière d'asile, j'ai pris note de la décision du 20 mai 2010 du Conseil d'État français de suspendre le retour d'une famille de demandeurs d'asile vers ce pays. J'espère que la ligne directrice de cette décision sera suivie par l'ensemble des juridictions administratives. (...) Lorsqu'un système national d'asile n'est structurellement pas capable d'apporter une protection suffisante aux demandeurs d'asile, la suspension des retours me semble être la solution la plus appropriée.* » En réponse, le ministre de l'immigration avait expliqué qu'il n'y avait pas de suspension généralisée en France mais un examen au cas par cas, qui serait effectivement effectué.

Le Commissaire a également effectué une brève visite à l'automne de cette année aux Pays-Bas. À cette occasion, il a souligné, le 28 septembre 2010 devant la Commission de la justice du Sénat qu'il estimait « *nécessaire la suspension des transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce en vertu du Règlement de Dublin jusqu'à ce que ce pays soit capable de garantir une protection aux réfugiés* ».

Il a également rencontré la Commissaire européenne chargée des Affaires intérieures, Cecilia Malmström, et il a eu de nombreux contacts avec le HCR ainsi qu'avec des ONG.

Le Règlement Dublin II a un impact négatif sur la perception des migrants par les autorités en charge de l'asile. Le premier réflexe n'est plus d'écouter l'histoire de la personne ni de savoir si elle a été persécutée mais de déterminer à quel pays cette tâche incombe. Dans les cas extrêmes, des demandeurs d'asile se voient balloter d'un État à l'autre ; chacun contestant sa responsabilité dans la prise en charge de ces personnes. La réflexion actuellement engagée autour de la réforme de ce Règlement devrait prendre en compte ses effets délétères sur le système de protection international des réfugiés.

M. Tadeusz IWŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Merci pour cette intervention très intéressante.

Je propose que nous en venions immédiatement au panel parlementaire, afin d'avoir ensuite un débat commun.

Panel parlementaire

- **M. Giacomo SANTINI**, Italie, PPE/DC
- **M. Christopher CHOPE**, Royaume-Uni, GDE
- **M. Nikolaos DENDIAS**, Grèce, PPE/DC

M. Giacomo SANTINI (Italie, PPE/DC) – Il me paraît très intéressant et très important de comparer tout ce qu'on dit les experts, après avoir passé des jours et des jours à se pencher sur ce sujet, avec ce qui est fait concrètement dans les différents pays, en particulier ceux qui sont dans l'œil du cyclone de la politique d'asile et d'immigration et qui reçoivent ces réfugiés : je pense notamment à l'Italie, le Portugal et la Grèce qui sont en première ligne.

L'Italie est actuellement impliquée sur bien des fronts, dont le moindre n'est pas la patrouille qu'elle mène conjointement avec les forces de police libyennes sur les côtes sud de la Méditerranée : Libye, Maroc et Tunisie. Ces patrouilles conjointes sont effectuées avec des navires qui sont prêtés par la marine italienne à la marine libyenne, qui ne dispose pas de bateaux de ce type. En dépit de quelques difficultés de compréhension, les polices des deux pays travaillent main dans la main.

Le 9 novembre dernier, le gouvernement italien a publié un décret pour préciser le rôle de Dublin II et pour mettre en œuvre le programme cadre de l'Union européenne pour la solidarité et la gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013. Il est prévu d'engager chaque année 11 millions d'euros dans ce cadre, en particulier pour alimenter le fonds d'aide au retour au pays, pour soutenir les retours assistés ainsi que pour améliorer la protection, le dispositif d'accueil et la vie quotidienne des migrants. Telle est la politique que conduit actuellement le gouvernement italien.

Bien évidemment, tout ceci intervient dans le contexte de la politique générale de l'UE qui vise à élaborer un système commun d'évaluation des risques, à offrir des garanties homogènes, à gérer les communautés de façon harmonisée. Au total, neuf programmes seront mis en œuvre afin de :

- faire connaître l'existence de ces dispositifs à des bénéficiaires potentiels qui ignorent le plus souvent qu'il leur est possible de faire une demande d'immigration légale et qui, par peur de commettre eux-mêmes des erreurs, se tournent souvent vers les passeurs au risque de ne jamais arriver à destination et de disparaître en mer ;

- donner aux bénéficiaires la possibilité de recevoir des informations sur les dispositifs juridiques en application dans les différents pays ;

- préciser les catégories de personnes vulnérables qui sont transférées en Italie dans le contexte de Dublin ;

- veiller à l'accueil et à la réhabilitation des migrants, en particulier les victimes de torture et de violence, et à leur intégration dans des dispositifs adaptés ;

- assurer la protection internationale des personnes atteintes de handicaps ;

- organiser les différents services au sein des centres d'accueil des réfugiés ;
- offrir au personnel des programmes de formation adaptés, notamment avec des cours d'anthropologie et de psychologie, afin que ceux qui sont au contact des réfugiés et des demandeurs d'asile agissent de façon professionnelle et non pas uniquement sur la base de ce qu'ils ressentent ;
- mobiliser les structures déjà existantes au niveau national ;
- contrôler et évaluer l'application de l'ensemble de ces mesures.

De façon plus générale, nous nous efforçons de comprendre pourquoi les migrants quittent leurs pays d'origine ; d'analyser les flux migratoires ; de saisir le contexte social et économique ; de voir si l'application dans ces pays de mesures adaptées peut freiner les départs. Il me semble d'ailleurs qu'une telle politique devrait être menée dans un cadre européen.

L'Italie privilégie les retours volontaires auxquels est dédié un programme spécifique. Il apparaît en particulier qu'une formation facilite la réinsertion dans le pays d'origine.

Nous avons par ailleurs besoin d'un véritable échange d'informations entre toutes les instances impliquées – ONG, centres d'accueil, organismes d'assistance et de formation, etc. – afin de déterminer les actions qui donnent les meilleurs résultats et de mieux les coordonner. En effet, le fait que les migrants soient confrontés à des systèmes très différents complique indubitablement leur intégration.

La directive 38 d'avril 2004 du Parlement et du Conseil européens, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire, ouvre aussi un certain nombre de possibilités pour les ressortissants de pays tiers. En essayant de mettre des barrières à l'immigration clandestine et en offrant de nouvelles perspectives aux migrants légaux, le système de Dublin met l'accent sur un point très précis de cette nouvelle philosophie. Plusieurs responsables politiques italiens se sont d'ailleurs émus que l'on essaie de favoriser l'intégration alors que, pour eux, il faudrait tout faire pour ne pas accueillir les migrants et pour les tenir éloignés de l'Union européenne. Pourtant, c'est bien en établissant des critères clairs que l'on fera progresser les choses.

M. Tadeusz IWIŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Merci pour ces informations très complètes, y compris sur les dispositions les plus récentes. Ne dit-on pas que mieux vaut tard que jamais ?

Je donne maintenant la parole à notre collègue du Royaume-Uni et peut-être futur président de notre Commission, Christopher Chope.

M. Christopher CHOPE (Royaume-Uni, GDE) – Je souhaite mettre l'accent sur ce qu'entend faire en la matière le nouveau gouvernement britannique.

En juin dernier, un membre de la Chambre des Communes a souhaité savoir combien de demande d'asile avaient été déposées par des personnes qui étaient passées par un autre pays sûr pour arriver au Royaume-Uni. Quand on lui a répondu qu'il y en avait eu 2655 en 2009, il s'est demandé ce que l'on faisait de tous ces gens dans la mesure où il fallait accorder l'asile à ceux qui furent véritablement les persécutions mais pas à des « touristes » qui étaient déjà passés par un pays sûr. Nous avons en effet le sentiment que si quelqu'un est désespéré au point de demander non pas simplement l'immigration mais l'asile, de toute évidence il doit le faire dans le pays de l'Union dans lequel il arrive au lieu de faire son choix en fonction de ses préférences.

Dans sa réponse, le ministre a annoncé sa volonté de mieux faire. Cela paraît tout à fait possible dans le cadre du Règlement de Dublin qui est celui de notre action en la matière. En 2009, le Royaume-Uni a rejeté 625 cas de plus qu'il n'en a acceptés. Mais il est vrai que tout ne fonctionne pas correctement. Le Gouvernement a l'intention de renvoyer davantage de personnes en Italie et il souhaite mieux appréhender la situation en Grèce.

Le 15 novembre, le Gouvernement a rendu compte au Parlement de la réunion des ministres de l'intérieur et de la justice du Conseil européen, au cours de laquelle on a beaucoup insisté sur la nécessité d'une coopération pratique. Le Royaume-Uni a souligné combien le plan d'aide à la Grèce était indispensable et il a insisté sur la nécessité que la Commission prenne des mesures énergiques. Dans ces conditions, il paraît possible de renvoyer vers ce pays les demandeurs d'asile dont il est responsable. Qui plus est, au lieu d'adopter une législation générale afin de d'accroître les droits de tous les demandeurs d'asile, mieux vaudrait s'efforcer d'améliorer la situation de ceux qui en ont véritablement besoin et de lutter contre les abus.

Tout ceci reflète assez bien la façon dont le gouvernement répond à la préoccupation de l'opinion publique pour qui ceux qui demandent l'asile alors qu'ils n'y ont pas droit sont trop nombreux. C'est aussi de la sorte que l'on pourra apporter une meilleure réponse aux véritables demandeurs d'asile.

De très nombreux recours sont engagés devant les tribunaux, parfois simultanément devant plusieurs instances. Dans l'affaire *Saadi*, la cour administrative a rejeté l'appel d'un ressortissant afghan contre son renvoi en Grèce. Après avoir été détenu dans ce pays, il était passé par différents autres États européens avant d'arriver au Royaume-Uni et d'y déposer une demande d'asile. C'est fort logiquement que l'opinion s'est demandé pourquoi, s'il s'agissait d'un véritable demandeur d'asile, il ne s'était pas arrêté dans le pays où il était arrivé et pourquoi on lui avait donné la possibilité de circuler dans l'Union.

J'ai bien entendu que, pour la représentante du Commissaire aux droits de l'homme, nul ne devrait être détenu, où que ce soit. Mais essayons de voir la situation telle qu'elle est : retenir, en attendant son renvoi ou son transfert, une personne qui s'est vue refuser le droit d'asile est simplement de nature à éviter qu'elle ne se rende dans un autre pays de l'Union. Dans l'affaire *Saadi*, le tribunal a considéré qu'il n'y avait pas de raison de considérer que le renvoi de cette personne en Grèce pourrait être à l'origine de mauvais traitements. Un recours est engagé non seulement au Royaume-Uni mais aussi devant la Cour de justice et devant la Cour européenne des droits de l'homme. Je m'étonne de ce chevauchement car j'étais persuadé que pour déposer un dossier devant ces cours, il fallait préalablement avoir épuisé toutes les voies de recours dans le pays d'origine...

Faut de l'avoir ratifié, le Royaume-Uni n'est pas tenu d'appliquer les modifications de Dublin II. Nous pensons néanmoins qu'un consensus entre tous les pays concernés est nécessaire afin de parvenir à un système uniforme.

M. Tadeusz IWIŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Merci beaucoup de nous avoir donné ces informations sur la position du nouveau gouvernement britannique.

Je donne la parole à notre collègue Nikolaos Dendias, qui va nous dépeindre la situation de son pays, auquel sa situation géographique confère un rôle particulier au regard du sujet qui nous occupe ce matin. Il me revient en mémoire qu'il y a quelques années il avait été proposé de créer un observatoire des demandes d'asile et que la Grèce s'était déclarée prête à en accueillir le siège, allant jusqu'à y affecter un ancien bâtiment universitaire. Malheureusement, cette bonne idée n'a pas vu le jour.

M. Nikolaos DENDIAS (Grèce, PPE/DC) – La situation est de plus en plus difficile pour la Grèce et je vais vous donner quelques chiffres – émanant de Frontex et non des autorités grecques – afin que l'on comprenne bien de quoi nous parlons.

Au cours des dix premiers mois de 2010, plus de 7000 migrants illégaux ont été appréhendés. Environ 90 % des migrants clandestins appréhendés aux frontières extérieures de l'Union européenne l'ont été aux frontières grecques. Alors que ces personnes arrivaient auparavant essentiellement par la voie maritime, elles empruntent désormais surtout la voie terrestre, par la Turquie : l'utilisation de ce mode de transit a augmenté de 400 %.

Il est bien évident que la Grèce ne pourra s'en sortir seule : elle ne dispose ni des structures, ni des ressources humaines et matérielles, ni de l'argent nécessaires. Ceux qui disent le contraire mentent ! Nous avons moins de 100 fonctionnaires pour traiter l'ensemble de ces problèmes.

Dans notre système du droit d'asile, tout demandeur doit déposer un dossier auprès d'un gradé de la police. Il dispose ensuite d'un droit de recours. Puis le dossier est éventuellement soumis au ministère de l'intérieur. Un autre recours est alors possible devant le Conseil d'État.

Le nombre des demandes à véritablement explosé puisque l'on est passé de 3083 en 2000, à plus de 4000 en 2001, 5600 en 2002, 8700 en 2003, 9500 en 2005, 12 000 en 2006, 25 000 en 2007, 30 000 en 2008, et que ce nombre continue de grimper. Notre système – et la centaine de fonctionnaires qui y est affectée – ne peut plus supporter un tel afflux de demandes !

La première difficulté est d'identifier ceux qui ont véritablement besoin d'une protection internationale.

La seconde tient bien évidemment aux conditions de rétention de ces malheureux car nous disposons de fort peu de structures convenables, certains centres présentant même des conditions tout à fait déplorables. Dans ces conditions, on peut craindre que toutes ces difficultés ne soient appelées à s'aggraver si la situation perdurait.

La Grèce ne peut guère faire par elle-même davantage que ce qu'elle a déjà fait avec son plan d'action destiné à modifier les procédures afin de répondre aux justes observations du HCR. Des moyens supplémentaires seront alloués à la commission chargée de statuer sur les recours. De nouveaux financements iront également aux centres de rétention. Mais, je le répète, notre pays ne pourra s'en sortir seul et tout ceci ne sera pas suffisant pour répondre aux normes européennes.

Sur le papier, le système de Dublin paraît tout à fait raisonnable. Mais, dans la pratique, toute la charge repose sur les pays situés aux frontières extérieures de l'Union, notamment au sud. Or, ces pays sont aujourd'hui confrontés à une crise profonde et l'on peut craindre qu'une société fragilisée ne se tourne vers la xénophobie. De fait, on voit apparaître des phénomènes racistes qui étaient jusqu'ici totalement inconnus de la société grecque.

Il est indispensable que les autres pays européens se sentent davantage concernés, qu'ils comprennent qu'il s'agit d'un problème paneuropéen, qui met en jeu les droits de l'homme et qui doit être traité comme tel.

M. Tadeusz IWŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Merci. Je pense que nous aurons l'occasion de revenir sur les dernières estimations à l'occasion de notre troisième session.

M. Arcadio DÍAZ TEJERA (Espagne - SOC) – Nous avons entendu deux points de vue différents sur le dispositif de Dublin. Soit on considère qu'il ne fonctionne pas et qu'on a besoin d'un autre texte ; soit on pense, comme M. Chope, qu'il faut l'utiliser différemment, en faisant peut-être une autre interprétation des textes existants. En fait, ne sont-ce pas surtout les experts juridiques de l'Europe continentale qui jugent qu'une autre législation est nécessaire ?

Mme Doris FIALA (Suisse - ADLE) – Je veux exprimer toute ma sympathie à notre collègue Dendias, qui nous a montré qu'avec les problèmes auxquels il est confronté, son pays est au bord de l'explosion. De même, l'Italie, l'Espagne et le Portugal sont confrontés à de grandes difficultés. Bien sûr, Dublin est un instrument juridique qui a été ratifié par les États, y compris par la Suisse, mais il apparaît que l'on n'avait pas mesuré à quel point la Grèce en pâtirait. Si tous les pays ne le comprennent pas, s'ils n'acceptent pas de prendre leur part du fardeau, on court à la catastrophe et le dispositif de Dublin va tout simplement exploser. Tout vient du fait que le demandeur d'asile, dès lors qu'il est passé par un pays, doit y être renvoyé, quand bien même cela ne résout rien.

Aujourd'hui, les chiffres sont absolument effrayants et l'on peut s'attendre à ce que les ressortissants des 26 pays d'Afrique subsaharienne, confrontés aux effets des changements climatiques et à bien d'autres difficultés, soient de plus en plus attirés vers les rivages européens. Si l'on ne s'attaque pas non pas aux symptômes mais aux causes, on ne s'en sortira pas ! Les 44 accords de réadmission que la Suisse a conclus avec des pays d'origine sont une chose, mais nous devons surtout renforcer nos efforts en faveur de la paix, de l'état de droit et de la prospérité dans ces pays. Si l'on ne fait pas cela et si l'on se contente d'appliquer les Règlements de Dublin, on risque d'accroître les tendances xénophobes que l'on peut déjà observer aux Pays-Bas, en Belgique, au Danemark, en Hongrie, en Slovaquie, mais aussi en Suisse : comme vient de le montrer une récente votation, mon pays est en train de basculer vers le nationalisme.

J'ajoute que nous n'avions pas conscience que les pays qui se situent aux frontières extérieures de l'Union pâtiraient à ce point de Dublin. Si l'on ne mesure pas la nécessité de les aider, de partager avec eux le fardeau, le risque est grand que la Grèce et d'autres en aient bientôt assez et décident d'ouvrir leurs frontières pour laisser circuler librement les migrants. Bien sûr, nous devons défendre les droits de l'homme, mais si nous ne nous attaquons pas aux causes, les choses risquent de dégénérer.

Enfin, si l'Italie a passé avec la Libye un accord pour que les migrants ne puissent plus quitter l'Afrique pour tenter de gagner les côtes de l'Europe, il faut être conscient que ceux qui ne pourront plus passer par la mer tenteront d'emprunter la voie terrestre par la Turquie et que la Grèce se trouvera ainsi à nouveau en première ligne, alors qu'elle est déjà dans une situation économique très difficile.

M. Tadeusz IWIŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Merci pour ces propos pleins d'empathie. L'attitude de la Suisse, dont l'économie n'est certes pas menacée de ruine et qui ne fait pas partie de l'Union européenne, apparaît préoccupante car dès lors qu'elle fermera ses frontières, on sait bien que les migrants se tourneront vers d'autres pays de destination.

Mme Corien W.A JONKER (Pays-Bas) – Je suis reconnaissante à Mme Fiala des propos qu'elle vient de tenir.

Il me semble que suspendre le dispositif de Dublin reviendrait à adresser aux Grecs un message négatif en ce qu'ils pourraient se sentir déchargés de leur responsabilité de modifier leur système. C'est sans doute en raison de la pression qui s'exerce aujourd'hui sur ce pays qu'il a adopté, pour la première fois, un plan d'action et qu'il demande l'aide de l'Union européenne, ce qu'il n'avait jamais fait jusqu'ici. La Grèce a reçu l'aide de l'Union ; elle bénéficie de Frontex ; la Commission examine la possibilité de lui attribuer 10 millions d'euros par an ; des experts sont dépêchés pour tenter de trouver des solutions.

Au bout du compte, un des effets de Dublin n'est-il pas d'avoir fait apparaître un certain nombre de difficultés majeures ?

Mme Daphné DUMERY (Belgique, NI) – Je remercie M. Dendias pour les indications chiffrées qu'il nous a fournies. Pour ma part, j'ai demandé au gouvernement belge pourquoi nous ne renvoyons pas plus d'Afghans vers la Grèce, mais on ne m'a pas donné ces informations.

Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de l'action de Frontex ? Avez-vous constaté des améliorations depuis son intervention ?

M. Tadeusz IWIŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – La Pologne est surtout un pays de transit où assez peu de migrants souhaitent s'établir. Alors que Frontex y a son siège, nous ne sommes toujours pas parvenus à établir des contacts entre ses dirigeants et notre Parlement !

M. Giacomo SANTINI (Italie, PPE/DC) – Le cas de la Grèce est tout à fait similaire à celui de l'Italie il y a quelques années. Les mesures que nous avons adoptées ont permis d'obtenir de bons résultats. Le nombre des migrants illégaux et de débarquements clandestins a beaucoup diminué, de même que le temps passé dans les centres de rétention.

C'est à juste titre que notre collègue a insisté sur la nécessité de s'intéresser moins aux symptômes qu'aux causes, c'est-à-dire à la situation dans les pays d'origine des migrants : absence de perspectives économiques, persécutions, tortures, etc. Même si c'est difficile d'un point de vue diplomatique et politique, c'est ce que s'efforce de faire le gouvernement italien.

Merci également d'avoir souligné la nécessité d'aider les pays qui sont en première ligne : voilà des années que nous expliquons que les principaux problèmes se posent aux frontières extérieures et que nous demandons l'assistance de l'Union européenne.

Lorsqu'une demande d'asile est déposée dans un pays du nord de l'Europe, au lieu de renvoyer le demandeur vers l'Italie ou vers la Grèce, mieux vaudrait le renvoyer directement chez lui, en Tunisie, au Maroc ou dans un autre pays. On renvoie en Italie des personnes qui se trouvaient dans d'autres

pays d'Europe, simplement parce que c'est dans notre pays qu'elles ont débarqué. C'est ensuite nous qui devons les rapatrier dans leur pays entre deux policiers et supporter les frais qui y sont liés. Pourquoi cette charge n'incombe-t-elle pas au Royaume-Uni et, à l'Allemagne, la France, à la Pologne, ou un autre État ? Si, en plus de ceux qui arrivent par bateau, on nous renvoie tous ceux qui n'ont fait que passer par l'Italie ne serait-ce que pendant une seule journée, notre situation va devenir intenable !

Ceux qui empruntent les filières d'immigration clandestine ne représentent qu'un tiers des migrants illégaux, tous les autres arrivent simplement avec un visa de tourisme de trois mois, puis ils ne retournent pas chez eux et entrent dans la clandestinité. Peut-être faudrait-il commencer par traiter différemment les demandes de visas au sein des consulats et des ambassades.

M. Christopher CHOPE (Royaume-Uni, GDE) – Notre collègue Fiala nous a rappelé quels étaient les sentiments de l'opinion publique et il importe en effet que nous ayons cet aspect présent à l'esprit. La Suisse a passé 44 accords bilatéraux de réadmission, mais chacun des États européens ne devrait-il pas faire davantage d'efforts pour qu'en échange de l'aide accordée aux pays d'origine, des accords permettent systématiquement de rapatrier les immigrants illégaux ? Le Royaume-Uni accroît de façon significative son aide aux pays tiers et il ne serait pas choquant que cela s'accompagne de contreparties en termes de réadmission.

M. Nikolaos DENDIAS (Grèce, PPE/DC) – Je remercie notre collègue Fiala de s'être exprimée de façon aussi franche. Elle a tout à fait raison : il faut s'attaquer d'abord aux causes du phénomène, c'est un travail à long terme, d'autant que la situation de l'Afrique subsaharienne ne semble hélas guère appelée à s'améliorer.

Même si cela n'est jamais dit lors des réunions de chefs d'États ou des rencontres diplomatiques, c'est aussi à juste titre qu'elle nous a alertés quant au risque que certains pays, lassés des effets de Dublin, ouvrent leurs frontières. Un parti politique grec extrémiste, le LAOS (Laikos Orthodoxos Synagermos - *Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγερμός (Λ.Α.Ο.Σ.)*), demande précisément au gouvernement de le faire et de cesser de dépenser de l'argent pour l'accueil et le traitement des migrants.

Voilà seulement deux à trois mois que Frontex intervient en Grèce en tant qu'unité opérationnelle, avec une centaine de personnes, deux ou trois jeeps et deux ou trois bateaux. On peut donc pour l'instant surtout parler d'un soutien symbolique au moral des autorités et de la population, qui ont enfin l'impression d'être soutenues par l'Union européenne. Mais il faut bien évidemment faire beaucoup plus.

Le traité que nous avons passé avec la Turquie est excellent en théorie, mais dans la pratique les choses ne fonctionnent pas : chaque mois, ce sont pas moins de 12 000 immigrants qui arrivent en Grèce alors que, depuis que ce traité a été conclu il y a dix ans, nous n'avons accepté que 4000 personnes... On peut donc passer tous les contrats que l'on veut avec les pays extérieurs à l'Union, si on ne les met pas en application, la situation ne s'améliorera pas.

On peut certes se voiler la face et ignorer le problème, mais la meilleure façon de l'affronter est d'en mesurer l'ampleur, d'en traiter les causes – même si c'est un travail à long terme, il faut s'y mettre – mais aussi, à plus court terme, les symptômes, ce qui implique de protéger les zones périphériques. Mais n'oublions pas, au sein du conseil de l'Europe, la nécessité de protéger les droits humains des malheureux qui viennent chez nous et que l'on ne peut renvoyer comme de simples marchandises.

M. Paul HARVEY – Du point de vue de la Cour européenne, le problème ne se limite pas à la Grèce : de nombreux recours concernent d'autres pays, en particulier du sud de l'Union.

Il me semble qu'il faut distinguer, dans le cadre du règlement de Dublin, les questions liées à la procédure d'asile, qui ont jusqu'ici occupé l'essentiel de nos discussions, et celles qui tiennent aux conditions d'accueil et de rétention, problème peut-être plus urgent encore et que nous ne saurions occulter. On observe dans ce dernier domaine une très grande hétérogénéité entre les États. Le Conseil de l'Europe a d'ailleurs souligné les faiblesses de la protection des droits de l'homme dans l'application des Règlements de Dublin.

Si, comme l'a observé M. Chope, des recours sont examinés simultanément par des tribunaux britanniques et par la Cour de Luxembourg, c'est tout simplement parce que les cours d'appel d'Angleterre et du Pays de Galles ont saisi la Cour de Luxembourg de demandes d'interprétation des textes européens, en particulier quant à la compatibilité des Règlements de Dublin avec la Charte des droits fondamentaux et la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit notamment de savoir si les États membres « peuvent » ou « doivent » renvoyer le demandeur d'asile vers un pays tiers. À l'évidence, ces dossiers auraient dû arriver plus rapidement à Luxembourg, comme certains sont arrivés à Strasbourg.

M. Michele CAVINATO – Monsieur Santini a dit qu'il serait plus facile d'appliquer le Règlement de Dublin en renvoyant les demandeurs d'asile non pas vers le pays par lequel ils ont accédé à l'Europe mais vers leur pays d'origine. Pour sa part, le HCR garantit le respect de la Convention de 1951, que l'Italie a signée. Or, les traités internationaux ont en droit international une valeur supérieure à toutes les législations nationales. L'Italie a donc, comme tous les États signataires, l'obligation, avant tout renvoi, d'analyser toutes les demandes d'asile et de déterminer si elles sont ou non fondées. N'oublions jamais que le droit d'asile s'impose à tous les États membres de l'Union européenne en ce qu'il est reconnu par l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux à laquelle le Traité de Lisbonne a conféré le caractère de droit primaire, c'est-à-dire une valeur équivalente aux traités fondateurs. Si les États veulent respecter les engagements qu'ils ont contractés en signant les traités, la Convention de Genève, la Convention européenne des droits de l'homme, ils ne peuvent tout simplement pas renvoyer dans son pays d'origine une personne qui demande une protection internationale au titre du droit d'asile, ne serait-ce que parce que ce renvoi pourrait la mettre en danger de subir des persécutions.

M. Gérard SADIK – Je vais tenter de répondre à la question « Dublin est-il nécessaire pour que la Grèce se rende compte de ses lacunes dans la transposition des directives ? ». Même si les procédures des différents États se ressemblent de plus en plus, les contextes demeurent assez différents et les taux d'admission des demandes d'asile varient considérablement. Une enquête avait montré, s'agissant des Tchétchènes, que ce taux était assez élevé en France et en Italie mais plus faible en Suisse et quasiment nul en Grèce. Sans doute obtiendrait-on aujourd'hui des résultats similaires pour les Érythréens. Je crois que, quelle que soit leur origine, on peut compter sur les doigts de la main les personnes qui se sont vues accorder le statut de réfugié en Grèce l'an dernier... Il apparaît également que les conditions d'accueil sont très hétérogènes.

Il me semble que le système de Dublin porte en lui-même une part de responsabilité. L'idée que l'État qui a laissé le réfugié entrer sur le territoire de l'Union européenne est responsable conduit les pays membres à essayer de refouler les migrants en dehors de l'Union. Cela se voit en particulier dans l'exemple italien : avec l'appui militaire de membres de la *Guardia di Finanza*, les Libyens empêchent un certain nombre de personnes que l'on peut légitimement considérer comme des réfugiés, originaires notamment d'Érythrée et de Somalie, d'accéder à l'Italie, donc à l'Europe. Ces personnes sont bloquées dans des centres de rétention au milieu du désert libyen. En dépit de cet aspect non assumé de la politique européenne, le système Dublin ne sera probablement pas réformé, la déclaration commune franco-allemande ayant clairement enterré le projet. Cette logique d'externalisation des procédures d'asile vers l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, c'est-à-dire en dehors des territoires où s'appliquent la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux, a donc de beaux jours devant elle.

Mme Anne WEBER – Mes prédécesseurs ont dit l'essentiel. Je souhaite simplement revenir sur la question de M. Chope quant au fait que des cas sont soumis à la fois à la Cour de Luxembourg et la Cour européenne des droits de l'homme. Les risques de chevauchements me semblent restreints car les deux cours sont appelés à traiter des questions assez différentes : la première examine les choses du point de vue du droit européen, la seconde sous l'angle de la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'est par ailleurs pas possible de demander que l'on ait épuisé les voies de recours internes avant de se tourner vers les juridictions européennes, ne serait-ce que parce qu'il faut parfois des années pour que la Cour de Luxembourg prenne position sur des questions préjudicielles. Qui plus est, ce sont les cours d'appel qui décident de saisir la Cour de justice et non les individus ; il n'y a donc pas concurrence entre les différentes voies.

M. Tadeusz IWŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Nous en avons terminé avec notre deuxième session. Merci à tous ceux qui y ont participé.

SESSION 3 – Quelles alternatives ?

Intervenantes :

- **Mme Maria HENNESSY**, Juriste, European Council on Refugees and Exiles (ECRE)
- **Mme Anneliese BALDACCINI**, Amnesty International

M. Tadeusz IWÍŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Nous en venons donc à notre troisième et dernière session, consacrée aux alternatives au système de Dublin. Il est évident que ce dernier connaît de graves difficultés et présentent d'importantes lacunes. Que faut-il faire pour le modifier ? Comment y parvenir ? Comment partager les responsabilités de façon plus équitable entre les États membres. Telles sont les questions auxquelles nous allons nous efforcer de répondre en compagnie de nos deux derniers experts.

Mme Maria HENNESSY, Juriste, European Council on Refugees and Exiles (ECRE) – Merci de nous avoir invités à participer à cette audition. ECRE est une organisation non-gouvernementale qui fédère à travers l'Europe 65 agences qui apportent directement assistance protection aux réfugiés et au demandeur d'asile. Nous avons une longue expérience des problèmes liés au système d'attribution à un État membre de la responsabilité des demandes d'asile dans le système de Dublin.

Dans le laps de temps qui m'est imparti, je me propose de mettre rapidement en avant les éléments saillants de nos propositions en faveur d'un système alternatif à Dublin.

Pourquoi un système alternatif est-il nécessaire ? Le dispositif actuel ne garantit ni la protection des réfugiés ni l'égalité de traitement partout en Europe. Il est fondé sur la présomption erronée que chaque État membre est un pays sûr pour le demandeur d'asile. Or, dans la pratique, la protection des réfugiés à travers l'Europe n'est ni harmonisée ni assurée de façon équitable. L'écart important entre les taux d'admission crée une véritable loterie de l'asile pour les individus qui fuient les persécutions. Ainsi, on estime qu'en 2007 le taux de décisions favorables à l'admission en première instance des personnes originaires d'Irak a varié de zéro à 80 % au sein de l'Union européenne. Outre que le système affecte la possibilité pour les demandeurs d'asile d'accéder à une protection en Europe, le dispositif d'attribution de la responsabilité a lui-même un impact sur leur vie. Pour les demandeurs, Dublin conduit à accroître la vulnérabilité ; à allonger les délais d'examen des demandes ; à les faire incarcérer ; à séparer les familles ; à transférer les personnes vers des pays où les procédures d'asile et les capacités d'accueil sont soit inexistantes soit très limitées. Pour les pays situés aux frontières de l'Union, ce système crée des fardeaux supplémentaires et un sentiment de manque de solidarité au sein de l'Union. Je ne m'étendrai pas davantage sur ce point car nous avons déjà beaucoup parlé des injustices de ce système.

Que pouvons-nous faire pour résoudre ce problème ? Il est nécessaire d'apporter des réponses conformes non seulement aux intérêts légitimes des États mais aussi aux traditions européennes d'humanisme et de solidarité envers ceux qui sont dans le besoin. Il serait temps de reconsidérer la raison d'être du règlement Dublin II en prenant en compte non seulement la lourdeur des procédures et les coûts administratifs liés à son application, mais aussi le fardeau qu'il fait en permanence peser sur certains pays comme la Grèce. Pour aller plus loin, la première étape doit être une évaluation soigneuse de l'application de ce texte du point de vue du partage de responsabilité, de l'efficacité administrative et, surtout, de la protection des réfugiés. Nous disposons déjà pour cela du rapport commun rédigé en 2007 par le HCR et par ECRE. La situation actuelle en Grèce illustre les failles du système de Dublin.

ECRE considère que la proposition de révision que la Commission a faite en 2008 en faveur d'un système Dublin III peut être un premier pas vers le remplacement des règlements de Dublin par un système permettant un véritable partage des responsabilités ainsi que le respect total des besoins de protection des réfugiés. Il s'agit d'un point de départ prometteur et les amendements proposés emportent notre adhésion dans la mesure où ils peuvent permettre des améliorations sensibles. Nous nous réjouissons tout particulièrement qu'il soit prévu une entrevue individuelle, un droit à la formation, une extension du droit à l'unité familiale, des garanties spécifiques pour les mineurs, une amélioration de l'accès aux recours et de la possibilité d'une suspension temporaire du mécanisme.

De telles dispositions renforceraient les garde-fous légaux et procéduraux et favoriseraient la réunification des familles.

Mais tout ceci ne remédierait pas aux défauts essentiels : même dans un système d'asile européen véritablement harmonisé, le dispositif de Dublin continuerait à faire obstacle à l'intégration, en raison de ses effets sur les préférences des demandeurs d'asile envers les États membres où ils ont les meilleures chances de s'intégrer dans la communauté d'accueil.

Au bout du compte, Dublin devra être aboli et remplacé par un système plus humain et plus juste. L'Europe doit établir un partage de responsabilités qui renforce la solidarité entre les États membres et favorise l'intégration des personnes qui recherchent et méritent une protection internationale. Certes, le cadre de la solidarité dans la politique d'asile est tracé par l'article 80 du Traité de l'Union, mais une volonté politique est indispensable pour franchir cette étape. La proposition d'ECRE repose sur les principes de solidarité et d'intégration. Deux voies sont possibles : une relation directe avec un État membre ou la liberté de choix du demandeur d'asile.

En refusant de prendre en compte d'autres relations directes que les liens familiaux, le système de Dublin gâche des ressources, freine l'intégration et peut même encourager l'immigration irrégulière. La détermination de la responsabilité doit conjuguer les intérêts des individus et des États membres. De meilleurs réseaux rendraient le dispositif plus rapide. Un des principes essentiels de la proposition d'ECRE est que la responsabilité doit être attribuée en fonction des relations directes entre les demandeurs d'asile et les États membres. Il conviendrait donc de s'assurer que le respect du choix des demandeurs leur permet de se rendre dans un État avec lequel ils ont des liens clairs. Cela non seulement renforcerait l'intégration mais aussi aiderait les demandeurs à respecter les règles, ce qui leur éviterait d'être entraînés vers des systèmes souterrains où les risques d'exploitation et d'influences radicales sont grands.

On a souvent considéré que la liberté de choisir où déposer sa demande d'asile pouvait entraîner un mauvais usage de la procédure. Les études montrent toutefois que des facteurs autres que les considérations économiques déterminent l'endroit où une personne demande l'asile. Il s'agit notamment des anciens liens coloniaux, de la langue, de la proximité du pays d'origine et de l'existence des réseaux communautaires.

Partir des critères de relations pourrait modifier les bases de la détermination de la responsabilité sans remettre en cause l'ensemble du processus. Comme aujourd'hui, les demandeurs d'asile seraient interrogés à leur arrivée à leur premier point de contact avec un État membre. Faute d'y avoir de la famille – notion qui inclurait les parents et d'autres proches que l'on ne prend habituellement pas en considération – un autre critère serait pris en compte. Ce pourrait être les compétences linguistiques ; une résidence antérieure dans l'Union ; des liens avec une communauté et l'expérience antérieure d'un État membre dans l'intégration d'une communauté particulière ; des compétences répondant à des besoins économiques d'un État membre donné ; le temps passé au sein d'un système éducatif présentant des similitudes avec celui de tel ou tel État membre. C'est seulement en l'absence d'indicateurs d'une telle relation particulière que la responsabilité incomberait par défaut à l'État membre où la demande a été formulée.

L'alternative proposée par ECRE est la liberté de choix. En réalité, il serait plus simple et moins onéreux d'autoriser le demandeur d'asile à choisir lui-même le pays d'accueil. Cela réduirait toute incitation à un transit irrégulier avant la reconnaissance et dispenserait les autorités de s'engager dans une démarche d'établissement de la responsabilité potentiellement complexe et coûteuse. Cela serait en outre conforme aux conclusions n° 15 sur les réfugiés sans pays d'asile, publiées en 1979 par le Comité exécutif du HCR. Dans le contexte d'un système d'asile harmonisé qui équilibrerait les responsabilités, on imagine mal un afflux de réfugiés tellement écrasant qu'il rendrait impraticable un dispositif fondé sur la liberté de choix. Il faut rappeler que la Commission européenne considère que le libre choix pouvait être une option en vue de la révision de la Convention de Dublin. Dans son document intitulé « revisiter la Convention de Dublin », elle explore cette idée et conclut qu'un système fondé sur différents principes ne pourrait probablement être envisagé que dans le contexte de l'achèvement ultérieur de l'établissement d'une procédure commune et d'un statut uniforme. Ce moment semble venu sur la nouvelle base légale que fournit l'article 78 du Traité de l'Union qui appelle à une politique d'asile et à des procédures communes ainsi qu'à un statut uniforme pour l'asile

et pour la protection subsidiaire. Des choix politiques doivent donc être faits, en ayant présents à l'esprit le partage de la responsabilité et la solidarité.

Un tel système alternatif exigerait un instrument financier et administratif de partage des charges reflétant le véritable coût de l'élaboration et de l'application de système d'asile emportant la collaboration administrative de l'ensemble des États membres, dans cet esprit de partage de la responsabilité et de solidarité. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) pourrait également aider les États à relever ce défi.

En conclusion, je dirais qu'à l'évidence le système de Dublin actuel ne fonctionne pas, ce que montrent particulièrement les problèmes auxquels certains pays comme la Grèce sont confrontés, le nombre d'États membres (Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Norvège, Suède et Islande) qui ont suspendu les transferts vers la Grèce et le besoin d'une surveillance judiciaire aux niveaux national et européen. L'ensemble du système doit être revu. Tout dispositif appelé à remplacer celui de Dublin devra garantir l'examen complet et loyal de toutes les demandes déposées dans l'Union. Il devra aussi combiner efficacité et réduction des coûts avec un accueil de grande qualité et des standards de protection conformes aux obligations internationales des États membres.

M. Tadeusz IWŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Merci pour ce message franc et direct.

Mme Anneliese BALDACCINI, Amnesty International – Je remercie la Commission de m'avoir invitée à prendre part à cette audition.

Avant d'avancer des solutions dans le débat sur les alternatives, j'aimerais revenir quelques instants aux principes de base qui devraient fonder un système d'asile efficace. N'oublions pas que Dublin fait partie de l'acquis en matière de droit d'asile. Mais, alors que l'Union européenne l'a institué pour réglementer l'asile de façon commune, les principes de base semblent assez rares. Ils sont pourtant particulièrement importants. Je pense en particulier à l'accès aux procédures d'asile, au respect de normes adaptées comme les entretiens individuels et l'information. Qui plus est, toute limitation à la liberté de circulation devrait être soumise aux principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité. L'accueil doit aussi respecter des normes. Les voies de recours efficaces doivent être ouvertes et le renvoi doit être suspendu dans l'attente du résultat de l'appel. Le droit à une assistance juridique gratuite doit être garanti. Enfin, le demandeur doit être protégé d'un éventuel refoulement.

Si tous les États parties au système de Dublin étaient en accord sur ces principes clés, sans doute ne serions-nous pas réunis pour discuter de ses faiblesses et de ses échecs... C'est bien parce que, dans les faits, ces principes ne sont pas respectés que le système d'asile ne fonctionne pas.

Pour ramener la discussion aux personnes qui sont directement affectées par ce système, je ne crois pas inutile de rappeler que, derrière l'affaire *MSS c. Belgique* pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme, il y a un demandeur d'asile afghan, arrivé en 2008 dans l'Union européenne par la Grèce, puis qui a gagné la Belgique. En dépit d'un appel contre le transfert dans le cadre de Dublin II, il a été renvoyé en juin 2009 en Grèce où il a été détenu dans des conditions déplorables. À ce jour, il attend toujours son premier entretien avec les autorités nationales ! Il a donc déposé un recours devant la Cour pour violation du droit d'asile, de l'interdiction de traitements inhumains et dégradants et de l'article 13 qui prévoit le droit à un recours efficace. Nous attendons toujours la décision. Ce cas n'est pas isolé, Amnesty International en a fait connaître bien d'autres, notamment dans son rapport de mars 2010, intitulé *Pièges de Dublin II, transferts de demandeurs d'asile en Grèce*, qui comporte une analyse très détaillée des faiblesses de la législation grecque ainsi que de l'écart entre les exigences du droit national, régional et international, et le traitement effectivement réservé aux demandeurs d'asile dans ce pays.

Sans entrer dans le détail, il convient d'insister sur le risque élevé de refoulement : les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés dans des pays où ils risquent d'être persécutés et de faire l'objet de mauvais traitements. L'absence de protection contre le refoulement s'accompagne d'un mauvais accueil et de détention dans des conditions déplorables, qui ne répondent nullement aux normes européennes et internationales. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a fait part de sa préoccupation quant à un recours abusif à la rétention des demandeurs d'asile et des migrants clandestins et elle a dressé la liste des problèmes qui en découlent.

Nous nous félicitons des efforts déployés par le Commissaire européen aux droits de l'homme ainsi que par le Comité européen de prévention de la torture pour assurer le suivi de ce qui se passe en Europe, notamment en Grèce. Nous sommes néanmoins préoccupés par l'entrée en vigueur de la directive retour, notamment parce que le retour après six ou douze mois de rétention pourrait à l'évidence donner lieu à des rétentions prolongées, donc à une dégradation des conditions d'accueil. Nous ferons preuve en la matière de la plus grande vigilance.

Cela a été dit à plusieurs reprises, c'est la façon dont le système de Dublin est appliqué qui fait qu'il ne fonctionne pas. La Cour européenne a été amenée à examiner le cas très intéressant d'une demandeuse d'asile que les Pays-Bas avaient décidé de prendre en charge et dont la demande avait été examinée au fond avant un renvoi vers l'Italie. Il s'agissait d'une Somalienne enceinte, dont le compagnon jouissait d'un statut juridique légal aux Pays-Bas. On voit bien que c'est dans l'application de Dublin II que le bât blesse dans la mesure où l'on n'aurait même pas dû envisager le renvoi de cette personne !

On a aujourd'hui de plus en plus recours aux tribunaux pour obtenir des garanties provisoires. Mais ce n'est bien évidemment pas la bonne façon de traiter le problème car ce n'est pas sous l'angle individuel qu'il faut envisager l'avenir. On sait bien que le renvoi intervient souvent au tout dernier moment, que la décision est prise juste avant que la personne soit mise dans un avion, dans des conditions totalement arbitraires dans lesquelles ses possibilités de faire appel à un avocat et de former recours sont bafouées.

Certaines alternatives existent déjà dans la réglementation, notamment la clause de souveraineté, qui permet aux États membres de déroger aux critères de Dublin et de décider de prendre eux-mêmes en charge un dossier. Cette clause a déjà été appliquée, mais dans des conditions très diverses. Le plus souvent, les États ne le font pas de façon volontaire mais sous la pression d'une procédure judiciaire. Une étude très intéressante montre comment cette clause a été appliquée jusqu'à présent. Dans un certain nombre de procédures auprès des tribunaux nationaux, il est été mis en avant qu'il était impératif d'interpréter l'article 3-2 de la Réglementation de Dublin dans le cadre du principe de non refoulement posé à l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux. En effet, les dispositions de Dublin relèvent d'un droit dérivé, qui s'applique conformément aux dispositions du droit primaire. C'est pourquoi, aux termes de la jurisprudence de la Cour européenne, dès lors que les conditions d'accueil et de rétention ne sont pas conformes à la Charte, les États membres doivent prendre en charge les dossiers et statuer sur les demandes.

Dans l'application des critères de Dublin, il convient de maintenir un équilibre entre les droits du demandeur d'asile et ceux de l'État concerné ; tel n'a manifestement pas été le cas pour la Somalienne que j'ai précédemment évoquée.

La Commission européenne a proposé de réviser le règlement de Dublin II. Nous pensons en effet qu'il faut préciser davantage les dispositions existantes, en particulier afin que les droits des demandeurs d'asile ne soient pas bafoués.

M. Tadeusz IWIŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Ce message est aussi franc et direct que celui de l'intervenante précédente.

Nous n'avons malheureusement plus le temps d'ouvrir un débat sur ce thème. Je constate toutefois que notre nouvelle collègue, particulièrement active, souhaite poser une brève question.

Mme Daphné DUMERY (Belgique, NI) – Il a été évoqué la possibilité de laisser au demandeur le choix du pays dans lequel il va demander l'asile. Mais comment appliquer concrètement une telle disposition ?

Mme Anneliese BALDACCINI – C'est au moment où une personne arrive aux frontières de l'Union européenne et demande l'asile que l'on prendrait en compte son choix du pays qui examinerait en premier cette demande. Peut-être faudrait-il prévoir un mécanisme afin de veiller à ce qu'elle ne dépose pas de dossiers auprès d'autres pays.

CONCLUSIONS

M. Tadeusz IWIŃSKI (Pologne - SOC), modérateur – Je remercie tous ceux qui ont participé à nos discussions de ce matin. Leurs contributions nous seront précieuses. À l'évidence, il est urgent d'apporter des solutions aux nombreux problèmes qui ont été mis en exergue.

La tonalité de nos trois débats a été assez proche. Nous avons insisté sur le fait qu'un certain nombre de pays situés aux frontières de l'Union subissent une forte pression, en particulier Malte, l'Italie, en particulier avec l'île de Lampedusa, l'Espagne, notamment dans les Canaries, la Grèce. Il est apparu que très souvent ces États n'étaient pas en mesure d'offrir un soutien et une protection aux demandeurs d'asile alors qu'ils risquent d'être persécutés s'ils sont renvoyés dans leurs pays d'origine.

Nos discussions ont aussi montré que la Réglementation de Dublin et son application ne permettent pas toujours de protéger les droits des demandeurs d'asile ; que les demandes sont mal réparties entre les États membres ; que le droit de recours ne peut pas toujours être exercé ; que les placements en rétention avant transfert sont trop fréquents ; que les familles sont trop souvent séparées.

Les représentantes d'ECRE et d'Amnesty International nous ont dit clairement que le système ne fonctionne pas. Pour sa part, notre collègue Dendias nous a expliqué que la Grèce ne peut pas s'en sortir car elle manque de ressources humaines et matérielles.

Nous devons tirer les leçons de tout cela et proposer, à notre modeste niveau, un certain nombre de mesures.

M. Giacomo SANTINI (Italie, PPE/DC) – Ce n'est bien sûr pas par hasard si l'on trouve parmi les régions les plus touchées celles qui sont les plus proches de l'Afrique. Ne dit-on pas chez nous que la Sicile et Lampedusa sont les régions d'Afrique les plus proches de l'Italie... C'est là en tout cas que les problèmes des deux continents se rencontrent.

Soyez assurés que vos précieuses contributions à nos débats ne seront pas perdues : le nouveau projet de déclaration que nous examinerons demain en Commission reflétera tout ce dont nous avons discuté ce matin.

Je remercie tout particulièrement l'excellent modérateur de cette matinée, notre collègue Tadeusz Iwiński. Ce rôle incombera cet après-midi à Pernille Frahm, pour d'intéressantes discussions sur le renforcement de la protection des droits des migrants.

L'audition s'achève à douze heures trente.

ANNEXE

PROGRAMME DE L'AUDITION

Modérateur : **M. Tadeusz IWIŃSKI**, Pologne, SOC

9h – 10h15

SESSION 1 – Les défis de Dublin

Intervenants :

- **M. Paul HARVEY**, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe
- **M. Michele CAVINATO**, Administrateur, Bureau du HCR pour l'Europe, Bruxelles

10h15 – 11h30

SESSION 2 – Pratique et problématique dans les Etats membres

Intervenants :

- **M. Gérard SADIK**, Responsable national des questions d'asile, Cimade
- **Mme Anne WEBER**, Conseillère juridique, Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Panel parlementaire

- **M. Giacomo SANTINI**, Italie, PPE/DC
- **M. Christopher CHOPE**, Royaume-Uni, GDE
- **M. Nikolaos DENDIAS**, Grèce, PPE/DC

11h30 – 12h30

SESSION 3 – Quelles alternatives ?

Intervenantes :

- **Mme Maria HENNESSY**, Juriste, Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE)
- **Mme Anneliese BALDACCINI**, Amnesty International

Conclusions du Modérateur