



Doc. 13866 – Recueil des amendements écrits
29/09/2015

(Version révisée)

Après Dublin: le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile

Table des matières	Page
A. Projet de résolution	2

A. Projet de résolution

1. En leur qualité de Parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation de protéger les réfugiés. Pour déterminer qui doit bénéficier de cette protection et éviter ainsi toute violation de cette obligation, il est nécessaire d'examiner individuellement les demandes d'asile.
2. Le Règlement de Dublin est un instrument juridique de l'Union européenne qui établit un système pour identifier définitivement le pays participant auquel il revient d'examiner une demande donnée. Avec d'autres instruments et dispositifs, il fait partie du régime d'asile européen commun (RAEC) de l'Union européenne. Son but premier est de répondre aux problèmes des demandes d'asile multiples dans différents pays («asylum shopping») et des «réfugiés en orbite». Il est crucial de résoudre ces problèmes pour que le RAEC fonctionne comme il le devrait.
3. Cependant, depuis l'adoption de la version initiale de la Convention de Dublin, en 1990, l'échelle, la nature et le point de convergence des migrations massives vers l'Union européenne ont considérablement changé, avec des conséquences particulièrement dramatiques ces dernières années. De plus, la répartition des demandeurs d'asile entre les pays participants est extrêmement inégale, dans de nombreux cas simplement en raison de leur situation géographique. Ainsi, en 2014, cinq pays participants ont traité 72% de l'ensemble des demandes.
4. Le système de Dublin n'a pas pour vocation ni ne peut servir de mécanisme de «répartition de la charge» afin de contrebalancer cette iniquité. Au contraire, l'iniquité est aggravée par les transferts de demandeurs d'asile effectués selon le critère du «franchissement irrégulier de la frontière» en application du Règlement de Dublin. Il s'agit là du critère le plus fréquemment invoqué et en vertu duquel les demandeurs d'asile sont transférés dans le pays de première entrée sur le territoire de l'Union européenne. Le système de Dublin est ainsi devenu un symbole d'injustice et de manque de solidarité de la politique européenne d'asile, et en particulier du RAEC, qui est dépourvu de tout mécanisme efficace compensatoire pour redistribuer la charge.

Amendement 20

Déposé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Dans le projet de résolution, paragraphe 3, à la fin de la première phrase, ajouter les mots suivants: «, et notamment ces dernières semaines».

Amendement 6

Déposé par Sir Christopher CHOPE, M. Serhii KIRAL, Lord Alexander DUNDEE, M. Brian BINLEY, Sir Roger GALE, Lady Diana ECCLES, M. Zviad KVATCHANTIRADZE

Dans le projet de résolution, au paragraphe 4, supprimer la dernière phrase.

Amendement 18

Déposé par M. Reha DENEMEÇ, M. Süreyya Sadi BİLGİÇ, M. Suat ÖNAL, M. Ali ŞAHİN, M. Ahmet Berat ÇONKAR, M. Ekmeleddin Mehmet İHSANOĞLU, M. Mustafa Sait GÖNEN, Mme Tülin ERKAL KARA, M. Şaban DİŞLİ

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 4, insérer le paragraphe suivant:

« Les dysfonctionnements inhérents au système de Dublin ont des effets préjudiciables qui dépassent les frontières de l'UE. L'élément essentiel du système, qui prévoit le transfert des réfugiés dans le premier pays d'entrée dans l'UE, est source d'une injustice souvent occultée : le premier pays d'entrée dans l'UE a tendance à rejeter artificiellement les demandes d'asile, afin de pouvoir renvoyer les demandeurs d'asile dans le dernier pays de transit où ils se trouvaient avant leur entrée dans l'UE. Cela fait

5. De plus, le système de Dublin entraîne des violations des droits fondamentaux des demandeurs d'asile, notamment du droit au respect de la vie familiale, du droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, de ne pas être refoulé, de ne pas être détenu arbitrairement et du droit à un recours effectif. Certaines de ces violations ont donné lieu à des arrêts, y compris de la Cour européenne des droits de l'homme. Le système de Dublin peut aussi plonger les demandeurs d'asile dans une longue période d'incertitude et de précarité avant que l'Etat auquel il revient d'examiner leur demande soit identifié; cette situation peut encore se prolonger lorsque l'intéressé est transféré dans un pays où les procédures d'asile sont très longues.

peser sur les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'UE et qui sont situés sur les principaux axes de transit une charge supplémentaire injuste. »

Sous-amendement 1 à l'amendement 18
Déposé par la (Ancienne) Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Dans l'amendement 18, deuxième phrase, après les mots « d'une injustice souvent occultée : » insérer le mot suivant: « parfois, ».

Amendement 21
Déposé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Dans le projet de résolution, paragraphe 5, remplacer les deux premières phrases par les phrases suivantes : « De plus, la mise en œuvre du système de Dublin a entraîné dans un certain nombre de cas des violations des droits de l'homme des demandeurs d'asile, comme le droit à ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, le droit de ne pas faire l'objet d'une détention arbitraire, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à un recours effectif et l'interdiction des expulsions collectives. Certaines de ces violations ont été constatées par des décisions de justice rendues à l'échelon national ou européen ; il convient de noter que dans son arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce et dans quelques autres affaires, la Cour européenne des droits de l'homme s'est montrée critique à l'égard du refoulement de certains demandeurs d'asile vers la Grèce, en raison des défaillances de la procédure d'asile et des conditions de rétention déplorables des migrants en situation irrégulière. »

Sous-amendement 1 à l'amendement 21
Déposé par la (Ancienne) Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Dans l'amendement 21, à la fin de la deuxième phrase, supprimer les mots suivants: « ; il convient de noter que dans son arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce et dans quelques autres affaires, la Cour européenne des droits de l'homme s'est montrée critique à l'égard du refoulement de certains demandeurs d'asile vers la Grèce, en raison des défaillances de la procédure d'asile et des conditions de rétention déplorables des migrants en situation irrégulière. »

6. Nombre de ces problèmes sont causés par des déficiences dans l'application d'autres éléments du RAEC, en particulier celle du Règlement Eurodac (relatif au prélèvement des empreintes digitales des demandeurs d'asile), de la directive sur les conditions d'accueil et de la directive sur les procédures d'asile, déficiences qui peuvent faire obstacle à la bonne application du système de Dublin. En effet, le fait que le transfert des demandeurs d'asile vers un pays donné constitue une charge est une incitation perverse à ne pas respecter strictement ces autres instruments. Dans le cas des directives relatives aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile, cela se fait largement au détriment de la protection accordée aux demandeurs d'asile.

7. L'Assemblée parlementaire conclut que le système de Dublin ne fonctionne pas comme il faut. Il n'est pas efficace et certainement pas efficient dans la réalisation de ses buts premiers; son fonctionnement concret génère un coût humain élevé et inacceptable pour les demandeurs d'asile et des coûts pour les Etats participants du fait des ressources qu'ils doivent mobiliser pour se conformer à ses procédures longues et compliquées, alors qu'il ne fait qu'aggraver la répartition inéquitable des responsabilités. De plus, il est difficile de voir comment le système de Dublin pourrait fonctionner comme il est censé le faire puisqu'il repose sur la présomption toujours non confirmée que tous les pays participants sont capables d'assurer la protection des demandeurs d'asile et de traiter correctement le nombre de demandes qu'ils reçoivent. De plus, des événements récents en Allemagne, en Autriche, en Hongrie et ailleurs montrent que le système de Dublin s'est déjà effondré et doit être réformé de toute urgence.

8. Le système de Dublin, comprenant le Règlement lui-même et son application concrète, doit donc être réformé

Amendement 16

Déposé par M. Brian BINLEY, M. Serhii KIRAL, Lord Alexander DUNDEE, Lord Richard BALFE, Sir Roger GALE, Lady Diana ECCLES

Dans le projet de résolution, paragraphe 5, supprimer les mots suivants: « ; cette situation peut encore se prolonger lorsque l'intéressé est transféré dans un pays où les procédures d'asile sont très longues. »

Amendement 7

Déposé par Sir Christopher CHOPE, M. Serhii KIRAL, Lord Alexander DUNDEE, M. Brian BINLEY, Lord Richard BALFE, Sir Roger GALE, Lady Diana ECCLES, M. Zviad KVATCHANTIRADZE

Dans le projet de résolution, remplacer le paragraphe 6 par le paragraphe suivant:

« Il faut remédier aux éventuelles déficiences du RAEC, du Règlement Eurodac et d'autres directives s'y rapportant afin d'accélérer l'enregistrement adéquat des demandeurs d'asile et de filtrer les migrants économiques d'une part, et les réfugiés de guerre de l'autre. »

Amendement 8

(Si adopté, l'amendement 22 tombe)

Déposé par Sir Christopher CHOPE, M. Serhii KIRAL, Lord Alexander DUNDEE, M. Brian BINLEY, Sir Roger GALE, Lady Diana ECCLES

Dans le projet de résolution, supprimer le paragraphe 7.

Amendement 22

(Tombe si l'amendement 8 est adopté)

Déposé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Dans le projet de résolution, paragraphe 7, remplacer la première phrase par la phrase suivante: «L'Assemblée a déjà fait part de ses critiques au sujet du fonctionnement du système de Dublin, notamment dans sa Résolution 2000 (2014) «L'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes», sa Résolution 1918 (2013) «Migrations et asile : montée des tensions en Méditerranée orientale», et sa Résolution 1820 (2011) «Demandeurs d'asile et réfugiés: pour un partage des responsabilités en Europe», et conclut que le système de Dublin ne fonctionne pas comme il faut.»

d'urgence, tout comme le RAEC dans son ensemble, du reste. Sans une réforme de grande envergure, il y a un risque que les pays participants suspendent l'application du système de Dublin ou s'en retirent, ce qui sèmerait le chaos et la confusion. L'Assemblée se félicite que la Commission européenne ait décidé de procéder à une évaluation du système de Dublin en 2016 et prend note des conclusions du Conseil européen du 26 juin 2015. Néanmoins, de nombreuses mesures nécessaires peuvent et doivent être prises dès à présent, tandis que se profile déjà la nécessité d'autres mesures, plus ambitieuses. Si une réforme du système de Dublin ne peut répondre à toutes les questions soulevées par les flux migratoires mixtes à destination et aux alentours de l'Europe que nous connaissons aujourd'hui, l'incapacité à le réformer anéantira tous les autres efforts entrepris pour traiter le problème et mettra en danger l'ensemble du RAEC. C'est la solidarité politique de l'Europe qui est en jeu.

9. En conséquence, s'agissant du système de Dublin et des instruments qui y sont associés, l'Assemblée recommande:

- 9.1. que les critères de responsabilité liés à la famille et les dispositions relatives à l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment celles concernant les mineurs non accompagnés, soient appliqués strictement;

Amendement 23

Déposé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Dans le projet de résolution, paragraphe 9, après le mot «recommande», insérer les mots suivants: «à l'Union européenne et à ses Etats membres».

Amendement 1

Déposé par Mme Lotta JOHNSSON FORNARVE, M. Nikolaj VILLUMSEN, Mme Vasiliki KATRIVANOU, Mme Athanasia ANAGNOSTOPOULOU, Mme Ioanneta KAVVADIA, M. Dimitris VITSAS, Mme Nina KASIMATI, M. Snorre Serigstad VALEN, M. Matjaž HANŽEK

Dans le projet de résolution, avant le paragraphe 9.1, insérer le paragraphe suivant:

« d'inclure un système contraignant permanent de répartition des demandeurs d'asile entre les Etats membres, qui utilise une clé de répartition obligatoire équitable, tout en prenant en compte les perspectives d'intégration et les besoins et circonstances spécifiques des demandeurs d'asile eux-mêmes ; »

Amendement 3

Déposé par Mme Lotta JOHNSSON FORNARVE, M. Nikolaj VILLUMSEN, M. Matjaž HANŽEK, M. Andrej HUNKO, M. George LOUCAIDES, Mme Vasiliki KATRIVANOU, Mme Athanasia ANAGNOSTOPOULOU, Mme Ioanneta KAVVADIA, M. Dimitris VITSAS, Mme Nina KASIMATI, M. Snorre Serigstad VALEN

Dans le projet de résolution, à la fin du paragraphe 9.1, ajouter les mots suivants : « afin

de faciliter le regroupement familial au-delà de la famille nucléaire ».

Amendement 2

**Déposé par Mme Lotta JOHNSON
FORNARVE, M. Nikolaj VILLUMSEN, Mme
Vasiliki KATRIVANOU, Mme Athanasia
ANAGNOSTOPOULOU, Mme Ioanneta
KAVVADIA, M. Dimitris VITSAS, Mme Nina
KASIMATI, M. Snorre Serigstad VALEN**

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 9.1, insérer le paragraphe suivant:

« qu'une haute priorité soit accordée à l'octroi d'un accès juridique et sûr à l'UE pour les migrants et demandeurs d'asile, y compris par l'utilisation de visas humanitaires et la réinstallation des demandeurs d'asile, et que les règles de responsabilité des tours opérateurs quant au transport des réfugiés sans documents valides soient revues. »

- 9.2. que la clause humanitaire et celle relative aux personnes dépendantes soient appliquées de manière équitable, bienveillante et souple, en prenant davantage en compte les préférences des demandeurs d'asile;

Amendement 9

Déposé par Sir Christopher CHOPE, M. Serhii KIRAL, Lord Richard BALFE, Sir Roger GALE, Lady Diana ECCLES

Dans le projet de résolution, paragraphe 9.2, supprimer les mots suivants: «, en prenant davantage en compte les préférences des demandeurs d'asile».

- 9.3. que les clauses discrétionnaires soient appliquées avec rigueur lorsqu'un transfert serait incompatible avec les obligations découlant du droit international;

- 9.4. que le recours par automatisme au critère du «franchissement irrégulier d'une frontière» pour renvoyer les demandeurs d'asile dans le pays de première entrée soit évité;

Amendement 5

**Déposé par Mme Lotta JOHNSON
FORNARVE, M. Nikolaj VILLUMSEN, Mme
Vasiliki KATRIVANOU, Mme Athanasia
ANAGNOSTOPOULOU, Mme Ioanneta
KAVVADIA, M. Dimitris VITSAS, Mme Nina
KASIMATI, M. Matjaž HANŽEK**

Dans le projet de résolution, supprimer le paragraphe 9.4.

Amendement 10

Déposé par Sir Christopher CHOPE, M. Serhii KIRAL, Lord Alexander DUNDEE, M. Brian BINLEY, Sir Roger GALE, Lady Diana ECCLES

Dans le projet de résolution, supprimer le paragraphe 9.4.

- 9.5. que le mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise pour anticiper la mise sous pression particulière exercée sur le régime d'asile des pays

participants ou les problèmes pouvant affecter ce système soit utilisé de manière extrêmement proactive;

- 9.6. que les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne soient pleinement et rapidement exécutés;

- 9.7. que les directives relatives aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile soient appliquées effectivement et pleinement par les Etats concernés;

- 9.8. que les ressources disponibles de mécanismes financiers tels que le Fonds Asile, Migration et Intégration soient renforcées et utilisées davantage;

- 9.9. qu'il y ait davantage de partage d'expertise et d'assistance technique, notamment par le biais du Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Amendement 24

Déposé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Dans le projet de résolution, supprimer le paragraphe 9.6.

Amendement 25

Déposé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 9.9, insérer le paragraphe suivant:

«que les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme soient rapidement et pleinement exécutés.»

Sous-amendement 1 à l'amendement 25

Déposé par la (Ancienne) Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

A l'amendement 25, après les mots «la Cour européenne des droits de l'homme», ajouter les mots suivants: «et de la Cour de justice de l'Union européenne».

10. S'agissant du contexte plus large dans lequel s'inscrit le système de Dublin et dont il dépend, l'Assemblée recommande:

- 10.1. que les procédures nationales d'octroi du statut de réfugié fassent l'objet d'une harmonisation plus poussée et d'une supervision plus stricte, en vue d'une reconnaissance mutuelle des décisions nationales d'octroi du statut; ou autrement, que soit mis en place un traitement «conjoint» des demandes d'asile, ce qui aurait l'avantage de contribuer au partage des charges;

Amendement 26

Déposé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Dans le projet de résolution, avant le paragraphe 10.1, insérer le paragraphe suivant:

«que l'harmonisation des procédures et des normes nationales en matière d'asile soit assurée par la mise en œuvre complète, effective et cohérente de la directive relative aux procédures d'asile 2013/32/UE, de la directive relative aux conditions d'accueil 2013/33/UE et de la directive relative aux conditions à remplir pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale 2011/95/UE;»

- 10.2. que les réfugiés dont le statut est reconnu soit relocalisés en application de procédures appropriées et automatiques dans des proportions permettant d'assurer un partage équitable des charges entre les Etats participants;
- 10.3. que soit créé un statut de «réfugié européen» pour les bénéficiaires de la protection internationale, ce qui permettrait le transfert de résidence et de l'exercice d'autres droits entre les différents Etats; ou autrement, que soit ramenée à deux ans la période permettant aux bénéficiaires de la protection internationale d'être couverts par la directive relative aux résidents de longue durée.
11. S'agissant de la révision du Règlement de Dublin, l'Assemblée recommande:
- 11.1. que la proposition législative de la Commission européenne visant à lever l'ambiguïté de la disposition régissant la responsabilité du traitement des demandes d'asile déposées par des mineurs non accompagnés soit adoptée rapidement;
- 11.2. qu'il soit envisagé de retirer le critère de «franchissement irrégulier de la frontière» pour déterminer quel Etat est responsable d'une demande d'asile;

Sous-amendement 1 à l'amendement 26
Déposé par la (Ancienne) Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Dans l'amendement 26, remplacer les mots «avant le paragraphe 10.1, insérer le paragraphe suivant» par les mots suivants: «remplacer le paragraphe 9.7 par le paragraphe suivant».

Amendement 27
Déposé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Dans le projet de résolution, paragraphe 10.1, supprimer les mots suivants: «d'une harmonisation plus poussée et».

Amendement 15
Déposé par Mme Daphné DUMERY, Lady Diana ECCLES, M. Serhii KIRAL, Sir Roger GALE, Sir Christopher CHOPE

Dans le projet de résolution, supprimer le paragraphe 10.3.

Amendement 28
Déposé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Dans le projet de résolution, au début du paragraphe 11, remplacer les mots «S'agissant de la révision du Règlement de Dublin, l'Assemblée recommande» par les mots suivants: «L'Assemblée appelle l'UE et ses Etats membres à réviser d'urgence le Règlement de Dublin. À cette fin, elle recommande, notamment:»

Amendement 14
Déposé par Sir Christopher CHOPE, M. Serhii KIRAL, Lord Alexander DUNDEE, M. Brian

BINLEY, Sir Roger GALE, Lady Diana ECCLES

Dans le projet de résolution, supprimer le paragraphe 11.2.

Amendement 29

Déposé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 11.2, insérer le paragraphe suivant:

«qu'il soit envisagé de mettre en place la notion de «demandes manifestement fondées», afin d'accélérer la procédure d'asile;»

- 11.3. prenant en compte les recommandations précédentes, qu'une évaluation immédiate du système de Dublin soit effectuée, et que cette évaluation considère de manière globale l'ensemble de ses effets et le contexte plus large dans lequel il s'inscrit.

Amendement 4

(Si adopté, l'amendement 19 tombe)

**Déposé par Mme Lotta JOHNSON
FORNARVE, Mme Vasiliki KATRIVANOU,
Mme Athanasia ANAGNOSTOPOULOU, Mme
Ioanneta KAVVADIA, M. Dimitris VITSAS,
Mme Nina KASIMATI, M. Snorre Serigstad
VALEN, M. Matjaž HANŽEK, M. Nikolaj
VILLUMSEN**

Dans le projet de résolution, remplacer le paragraphe 11.3 par le texte suivant : « que l'on s'écarte du Règlement de Dublin actuel et augmente le partage de la charge que représente l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés entre les États membres, notamment grâce à des programmes de réinstallation qui tiennent pleinement compte des liens familiaux, linguistiques et culturels, à un financement suffisant et à des conditions d'accueil satisfaisantes dans des centres d'accueil ouverts et à la fermeture des centres de rétention. »

Amendement 19

(Tombe si l'amendement 4 est adopté)

**Déposé par M. Reha DENEMEÇ, M. Süreyya
Sadi BİLGİÇ, M. Ahmet Berat ÇONKAR, M.
Suat ÖNAL, M. Ali ŞAHİN, Mme Tülin ERKAL
KARA**

Dans le projet de résolution, paragraphe 11.3, après les mots «système de Dublin», insérer les mots suivants : «, couvrant les États membres de l'UE et les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'UE et sont situés sur les axes de transit,»

Amendement 11

**Déposé par Sir Christopher CHOPE, M. Serhii
KIRAL, Lord Alexander DUNDEE, M. Brian**

**BINLEY, Sir Roger GALE, Lady Diana
ECCLES, M. Zviad KVATCHANTIRADZE**

A la fin du projet de résolution, insérer le paragraphe suivant : « L'Assemblée invite le Royaume d'Arabie saoudite, le Royaume du Bahreïn, le Sultanat d'Oman, l'Etat du Qatar, les Emirats arabes unis et l'Etat du Koweït à signer dès que possible la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967. »

Amendement 12

Déposé par Sir Christopher CHOPE, M. Serhii KIRAL, Lord Richard BALFE, Sir Roger GALE, Lady Diana ECCLES

A la fin du projet de résolution, insérer le paragraphe suivant: «L'Assemblée recommande également que le fait de demander, simultanément ou successivement, l'asile dans plusieurs Etats membres devrait être considéré comme une violation grave des procédures d'asile entraînant une extradition automatique et immédiate.»

Amendement 13

Déposé par Sir Christopher CHOPE, M. Serhii KIRAL, Lord Alexander DUNDEE, M. Brian BINLEY, Sir Roger GALE, Lady Diana ECCLES, M. Zviad KVATCHANTIRADZE

A la fin du projet de résolution, insérer le paragraphe suivant: «L'Assemblée prie instamment la Commission européenne de rétablir immédiatement l'intégrité territoriale des Etats Nations par un renforcement de Frontex et d'Europol et par une intensification des aides spécifiques à la Hongrie, à la Grèce, à l'Italie et aux pays candidats à l'adhésion afin de renforcer leurs frontières extérieures.»

Amendement 17

Déposé par M. Brian BINLEY, M. Serhii KIRAL, Lord Alexander DUNDEE, Lord Richard BALFE, M. Ian LIDDELL-GRAINGER, Sir Roger GALE, Lady Diana ECCLES, M. Zviad KVATCHANTIRADZE

A la fin du projet de résolution, insérer le paragraphe suivant: «L'Assemblée recommande que les demandeurs d'asile condamnés pour un crime et/ou condamnés pour des récidives soient déchus de tous leurs droits et extradés à l'issue de leur peine.»