



Doc. 13884

28 septembre 2015

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

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe socialiste

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite le rapporteur de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, M. Michele Nicoletti (Italie, SOC), de son rapport complet et souscrit dans l'ensemble au projet de résolution proposé. La commission observe que la publication de ce rapport survient au moment opportun, compte tenu de l'actuelle crise des réfugiés en Europe qui remet en question l'efficacité du régime d'asile européen commun (RAEC) de l'Union européenne, et en particulier du système de Dublin.

2. La commission propose cependant quelques amendements, qui visent à renforcer certains aspects juridiques et relatifs aux droits de l'homme du projet de résolution, ainsi qu'à souligner la nécessité de réformer d'urgence le système de Dublin.

B. Amendements proposés au projet de résolution:

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 3, à la fin de la première phrase, ajouter les mots: « , et notamment ces dernières semaines ».

Amendement B (au projet de résolution)

Au 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. »

1. Renvoi en commission: [Doc. 13592](#), Renvoi 4083 du 3 octobre 2014. Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Voir [Doc. 13866](#) . Avis approuvé par la commission le 28 septembre 2015.



Amendement C (au projet de résolution)

Au 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 Résolutions 2000 (2014) sur 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.»

Amendement D (au projet de résolution)

Au paragraphe 9, après les mots «recommande», insérer les mots «à l'Union européenne et à ses Etats membres».

Amendement E (au projet de résolution)

Supprimer le paragraphe 9.6.

Amendement F (au projet de résolution)

Après le paragraphe 9.9, ajouter le nouveau paragraphe suivant:

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

Amendement G (au projet de résolution)

Avant le paragraphe 10.1, insérer le nouveau 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;»

Amendement H (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 10.1, supprimer les mots «d'une harmonisation plus poussée et».

Amendement I (au projet de résolution)

Au début du paragraphe 11, remplacer les mots «S'agissant de la révision du Règlement de Dublin, l'Assemblée recommande» par «L'Assemblée appelle l'Union européenne et ses Etats membres à réviser d'urgence le Règlement de Dublin. A cette fin, elle recommande, notamment:».

Amendement J (au projet de résolution)

Après le paragraphe 11.2, insérer le nouveau paragraphe suivant:

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

C. Exposé des motifs, par M. Cilevičs, rapporteur pour avis

1. Je ne peux que féliciter M. Nicoletti de son rapport, qui présente une analyse complète du système de Dublin (c'est-à-dire le Règlement de Dublin III et le Règlement Eurodac) et souligne à juste titre ses défaillances. Le rapport propose également des moyens d'amélioration et de révision du système de Dublin, dont l'urgence se fait aujourd'hui sentir. Vu la récente augmentation de l'afflux de migrants en Europe, en particulier depuis la fin août 2015, une nouvelle réforme du système de Dublin semble inévitable. Le fait que certains Etats membres de l'Union européenne dérogent à ses dispositions, comme l'Autriche, l'Allemagne et la Hongrie, montre que le premier principe du Règlement de Dublin – selon lequel l'Etat chargé d'examiner la demande d'asile est l'Etat d'entrée dans l'Union européenne du demandeur d'asile – se révèle inefficace dans une telle situation de crise et fait peser une charge disproportionnée sur les Etats membres du sud de l'Union

européenne (notamment la Grèce et l'Italie). L'Assemblée parlementaire et sa commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées ont déjà fait part de leur inquiétude à ce sujet à de multiples occasions. En outre, certaines atteintes aux droits de l'homme auxquelles les demandeurs d'asile sont confrontés en Grèce (une procédure d'asile défectueuse et des conditions de rétention déplorable pendant la durée de la procédure d'asile) ont également été pointées du doigt par notre collègue de la commission, M. Klaas de Vries (Pays-Bas, SOC), dans son récent 8^e rapport sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, adopté par la commission le 23 juin 2015².

2. J'aimerais proposer quelques amendements au projet de résolution, qui visent à le compléter principalement dans un souci de conformité aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. J'aimerais également mettre davantage l'accent sur la nécessité de réformer rapidement la politique et la législation actuelles de l'Union européenne en matière d'asile, et notamment le système de Dublin lui-même.

1. Amendement A (au projet de résolution)

Note explicative:

L'amendement vise à ajouter les mots «, et notamment ces dernières semaines» afin de souligner que, depuis la fin du mois d'août et le début du mois de septembre 2015, les Etats membres de l'Union européenne (la Grèce et la Hongrie et, à partir de ces pays, l'Autriche et l'Allemagne) ont fait face à l'afflux de migrants le plus important jamais enregistré.

2. Amendement B (au projet de résolution)

Note explicative:

L'amendement vise à reformuler les deux premières phrases du paragraphe 5, en utilisant un libellé plus précis pour les violations des droits de l'homme liées au traitement réservé par les Etats membres de l'Union européenne aux migrants et/ou aux demandeurs d'asile à leur arrivée. Il vise par conséquent à souligner que c'est la mise en œuvre du système de Dublin (et non le système de Dublin lui-même) qui donne lieu à des violations des droits de l'homme, à harmoniser le libellé avec la terminologie de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et à ajouter «l'interdiction des expulsions collectives» (consacrée à l'article 4 du Protocole n° 4 (STE n° 46)) en guise d'exemple supplémentaire des possibilités de violations des droits de l'homme en la matière (voir par exemple l'arrêt *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*³). Il est également proposé d'ajouter une phrase sur l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* de la Cour européenne des droits de l'homme, dans lequel cette dernière a constaté les défaillances du fonctionnement du Règlement Dublin II à la suite du transfert du requérant de Belgique en Grèce (voir le paragraphe 16 du rapport).

3. Amendement C (au projet de résolution)

Note explicative:

Cet amendement vise à ajouter, au début du paragraphe 7, la mention de précédentes résolutions de l'Assemblée dans laquelle cette dernière a fait part de ses préoccupations au sujet du fonctionnement du système de Dublin.

4. Amendement D (au projet de résolution)

Note explicative:

Cet amendement vise à préciser que les recommandations formulées par l'Assemblée au paragraphe 9 sont adressées à l'Union européenne et/ou à ses Etats membres (et non à l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe).

2. [Doc. 13864](#).

3. Requête n° 16643/09, arrêt du 21 octobre 2015.

5. Amendement E (au projet de résolution)

Note explicative:

Cet amendement vise à supprimer le paragraphe 9.6 et à le déplacer, du milieu du paragraphe 9 à la fin de celui-ci. Comme le paragraphe 9.6 mentionne l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, il vaut mieux évoquer cette question après les propositions qui portent sur une meilleure mise en œuvre du système de Dublin, lequel fait partie intégrante de la législation de l'Union européenne (voir l'amendement F ci-dessous).

6. Amendement F (au projet de résolution)

Note explicative:

L'amendement F propose de déplacer à la fin du paragraphe 9 l'appel lancé pour «que les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme soient rapidement et pleinement exécutés». L'exécution des arrêts de la Cour, et notamment la prise de mesures générales (qui visent à prévenir de nouvelles violations des droits de l'homme), sont essentielles pour garantir le plein respect de la Convention européenne des droits de l'homme lors de la mise en œuvre du système de Dublin. La Grèce, par exemple, est tenue de réformer sa procédure d'asile et d'améliorer les conditions de rétention des migrants en situation irrégulière à la suite de l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce* et d'autres arrêts similaires (voir le groupe⁴ *S.D. c. Grèce*⁵). Il est également proposé de ne pas mentionner la Cour de justice de l'Union européenne à ce propos, car son rôle et les procédures qu'elle applique sont différents de ceux de la Cour européenne des droits de l'homme et ses arrêts ont des effets juridiques différents en fonction de la procédure suivie (dans les deux affaires mentionnées par le rapport de M. Nicoletti⁶ – *N.S. c. Secretary of State for the Home Department* et *MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department* – les arrêts ont été rendus par cette juridiction à la suite d'une demande de décision préjudicielle introduite par les juridictions nationales au titre de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

7. Amendement G (au projet de résolution)

Note explicative:

Cet amendement vise à mettre l'accent sur la nécessité de mettre pleinement en œuvre les directives de l'Union européenne qui ont trait au RAEC et d'harmoniser les procédures et les normes nationales dans ce domaine. Comme les procédures et les normes en matière d'asile continuent à varier d'un Etat membre de l'Union européenne à l'autre, les migrants préfèrent ne pas suivre les dispositions du Règlement de Dublin, qui les oblige à déposer leur demande d'asile dans des Etats membres où le taux d'acceptation des demandes d'asile est faible et où les conditions d'accueil sont médiocres. Sans une complète harmonisation des dispositions applicables en matière d'asile, le système de Dublin conserverait ses dysfonctionnements.

8. Amendement H (au projet de résolution)

Note explicative:

L'amendement vise à supprimer les mots «d'une harmonisation plus poussée», puisque l'idée de la promotion de cette harmonisation a déjà été évoquée dans l'amendement précédent (voir l'amendement G ci-dessus).

4. Requête n° 53541/07, arrêt du 11 juin 2009.

5. Voir Service de l'exécution des arrêts, Affaires pendantes: état d'exécution, [Grèce](#).

6. Paragraphes 20 et 22.

9. Amendement I (au projet de résolution)

Note explicative:

Cet amendement vise à reformuler légèrement le début du paragraphe 11, en ajoutant un appel lancé à l'Union européenne et à ses Etats membres pour qu'ils révisent d'urgence le Règlement de Dublin. Bien que le projet de résolution et les propositions qui figurent aux paragraphes 11.1 à 11.3 mentionnent la révision du Règlement de Dublin, l'afflux massif de migrants provenant de Syrie et d'autres pays d'Asie et d'Afrique dans certains Etats membres de l'Union européenne, qui s'est produit ces tout derniers temps et se poursuit, impose une réforme d'urgence de la législation de l'Union européenne dans ce domaine. Il importe donc que l'Assemblée appelle de façon plus appuyée l'Union européenne et ses Etats membres à réviser le Règlement de Dublin⁷.

10. Amendement J (au projet de résolution)

Note explicative:

Cet amendement vise à ajouter un nouveau paragraphe 11.3, afin de proposer à l'Union européenne et à ses Etats membres de mettre en place la notion de «demandes manifestement fondées» qui permettra d'accélérer la procédure d'asile des ressortissants de pays déchirés par la guerre, comme la Syrie, dont on peut présumer qu'ils ont besoin d'une protection internationale.

7. Voir, par exemple, la [position du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés](#) (ECRE) (en anglais).