



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.03.2000
SEC(2000)522

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Réexamen de la Convention de Dublin: élaboration de la législation communautaire permettant de déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Réexamen de la Convention de Dublin: élaboration de la législation communautaire permettant de déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres

PARTIE I – INTRODUCTION ET CONTEXTE

1. La Convention de Dublin offre un mécanisme permettant de déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres. Il semble que l'on s'accorde à reconnaître, au bout de plus de deux ans de mise en oeuvre, qu'elle ne fonctionne pas aussi bien qu'on l'avait espéré. Elle doit être remplacée par un instrument communautaire suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. La Commission estime rationnel de profiter de l'occasion offerte par le nouveau traité pour, à la fois, dresser le bilan de l'expérience pratique de la mise en oeuvre de la Convention de Dublin jusqu'à présent et reconsidérer les principes sur lesquels celle-ci repose, à la lumière des objectifs fixés par le traité d'Amsterdam dans le domaine du droit d'asile. Le présent document de travail analyse dans quelle mesure le système de la Convention de Dublin permet d'atteindre divers objectifs et il présente quelques options possibles. La Commission est en outre disposée à collaborer avec les États membres pour compléter ce document de travail par une évaluation pratique détaillée, qui pourrait exploiter les résultats des travaux d'évaluation dont la Convention de Dublin fait actuellement l'objet dans le cadre du programme Odysseus. Elle élaborera une proposition d'instrument juridique communautaire destiné à remplacer cette convention en s'appuyant sur les discussions que le présent document doit faciliter et en tenant compte des résultats d'une évaluation pratique plus poussée.

La Convention de Dublin

2. Le 15 juin 1990, les États membres ont conclu la Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes¹, qui est généralement connue sous le nom de « Convention de Dublin ». Cette convention est entrée en vigueur le 1er septembre 1997, pour les douze pays signataires initiaux, le 1er octobre 1997, pour l'Autriche et la Suède, et le 1er janvier 1998 pour la Finlande. Elle a en fait remplacé des dispositions analogues pour déterminer la responsabilité de l'examen des demandes d'asile qui étaient en vigueur depuis le 26 mars 1995 entre les États appliquant l'Accord de Schengen².

¹ JO C 254 du 19.8.1997, page 1.

² Les articles 28 à 38 et les définitions connexes de la Convention signée à Schengen le 19 juin 1990 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, pour l'application de l'accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985. Ces dispositions sont devenues caduques dès l'entrée en vigueur de la convention de Dublin, en vertu du protocole, signé à Bonn le 26 avril 1994, sur les conséquences de l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin.

3. L'article 18 de la Convention de Dublin institue un comité chargé d'examiner les questions concernant l'application et l'interprétation de ce texte. Ce comité a adopté trois décisions:

- (1) la décision n° 1/97 relative à certaines dispositions pour mettre en oeuvre la convention;³
- (2) la décision n° 2/97 établissant les règles de procédure du comité;⁴ et
- (3) la décision n° 1/98 relative à certaines dispositions pour mettre en oeuvre la convention.⁵

La décision n° 1/97 a fixé d'importantes dispositions de fond pour la mise en oeuvre de la convention, qui ont été complétées, par la suite, par la décision 1/98. Ces décisions font partie intégrante du système global de la Convention de Dublin.

4. Ce système présente deux aspects distincts qui visent des objectifs différents: les critères de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (articles 4 à 8), d'une part, et les règles de réadmission applicables lorsqu'une personne a déjà présenté une demande d'asile dans un État membre et se trouve ensuite dans un autre État membre (articles 3(7) et 10), d'autre part. Ces deux ensembles de règles sont décrits de façon plus détaillée ci-dessous.

5. La Convention de Dublin établit une hiérarchie des critères de responsabilité. Le premier d'entre eux repose sur le principe du regroupement familial et les autres critères primordiaux reposent sur celui de l'attribution à l'État membre responsable de la présence d'une personne sur le territoire de l'Union européenne de la responsabilité de l'examen de toute demande d'asile présentée ultérieurement. Ces critères sont les suivants:

- si le demandeur d'asile a un membre de sa famille qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié au sens de la Convention de Genève dans un État membre et qui y réside légalement, cet État est responsable de l'examen de la demande, à la condition que l'intéressé le souhaite (article 4);
- si le demandeur d'asile est titulaire d'un titre de séjour ou d'un visa en cours de validité, l'État membre qui a délivré ce titre ou ce visa est responsable de l'examen de la demande d'asile. La convention prévoit aussi les cas dans lesquels le demandeur d'asile est titulaire de plusieurs titres de séjour ou visas en cours de validité, délivrés par différents États membres, et ceux dans lesquels le(s) visa(s) et/ou le(s) titre(s) de séjour est/sont périmé(s) (article 5);
- s'il peut être prouvé que le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement, par voie terrestre, maritime ou aérienne, en provenance d'un État non membre, la frontière d'un État membre, ce dernier État est responsable de l'examen de la demande d'asile sauf s'il peut être prouvé que le demandeur d'asile a séjourné, dans l'État membre dans lequel il a présenté sa demande, pendant au moins six mois, avant de présenter cette demande (article 6);

³ JO L 281 du 14.10.1997, pages 1 à 25.

⁴ JO L 281 du 14.10.1997, page 26.

⁵ JO L 196 du 14.7.1998, pages 49 et 50.

- l'État membre responsable du contrôle de l'entrée du demandeur d'asile sur le territoire des États membres est responsable de l'examen de la demande d'asile, sauf si l'intéressé est d'abord entré sur le territoire d'un État membre dans lequel il est dispensé de visa avant de présenter une demande d'asile dans un autre État membre dans lequel il est aussi dispensé de visa (article 7);
 - si aucun de ces critères ne s'applique, c'est le premier État membre auprès duquel la demande d'asile a été présentée qui est responsable de son examen (article 8).
6. Les critères de réadmission contenus dans la Convention de Dublin visent essentiellement à assurer qu'un demandeur d'asile ne puisse présenter une demande d'asile dans un État membre autre que celui qui est responsable de l'examen de sa demande. La convention stipule donc que le demandeur d'asile soit réadmis par l'État responsable dans les cas suivants:
- s'il se trouve irrégulièrement dans un autre État membre tandis que sa demande est en cours d'examen dans l'État responsable (article 10(1)(c));
 - s'il retire sa demande en cours d'examen dans l'État responsable et formule une autre demande d'asile dans un deuxième État membre (article 10(1)(d));
 - si sa demande a été rejetée dans l'État responsable et s'il se trouve irrégulièrement dans un autre État membre (article 10(1)(e)).

La convention contient, en outre, une disposition qui est destinée à empêcher les demandeurs d'asile de contourner le mécanisme prévu par la convention pour déterminer l'État responsable. L'article 3(7) envisage le cas d'une personne qui, après avoir déposé une demande d'asile dans un État membre, qui engage la procédure de Dublin pour déterminer l'État membre responsable, retire ensuite sa demande, se rend dans un autre État membre et y formule une nouvelle demande d'asile. La convention stipule que, dans ce cas, le demandeur d'asile doit être repris par le premier État membre en vue d'achever la procédure de détermination de l'État responsable.

7. La convention contient aussi deux clauses discrétionnaires importantes. En vertu de la clause dite de "souveraineté", énoncée dans l'article 3(4), chaque État membre conserve le droit d'examiner toute demande d'asile qui lui est présentée, même si cet examen ne lui incombe pas selon les critères définis par la convention, à condition que le demandeur d'asile y consente. En vertu de la clause dite "humanitaire", énoncée dans l'article 9, tout État membre peut, même s'il n'est pas l'État responsable selon les critères définis dans la convention, examiner pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux et culturels, une demande d'asile à la requête d'un autre État membre.

Le Traité d'Amsterdam, le plan d'action de Vienne et les conclusions de Tampere

8. Le traité d'Amsterdam a apporté aux traités d'importantes modifications qui imposent effectivement de remplacer la Convention de Dublin par un instrument juridique communautaire dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité (c'est-à-dire avant le 1er mai 2004). L'article 63 du traité modifié instituant la Communauté européenne fixe un programme de travail clair dans le domaine de l'asile et de la

protection⁶. L'article 63, paragraphe 1, point a impose au Conseil d'adopter des "critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers". Ces mesures doivent être conformes à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents.

9. Le "plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en oeuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice" de décembre 1998 (ci-après dénommé le "plan d'action")⁷ précise que parmi les mesures qui doivent être prises dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du nouveau traité, il convient notamment de "poursuivre l'examen des critères et des conditions visant à améliorer la mise en oeuvre de la convention, ainsi que de la transformation éventuelle de la base juridique du système d'Amsterdam"⁸.

Le plan d'action mentionne aussi deux aspects particuliers à considérer dans ce contexte et qui ont trait à la question de savoir dans quelle mesure le mécanisme prévu devrait être complété, entre autres, par:

- des dispositions permettant d'attribuer à un seul État membre la responsabilité du traitement des membres d'une même famille lorsque l'application des critères de responsabilité les attribue à plusieurs États; et
- des dispositions permettant de régler de manière satisfaisante la question de la protection lorsqu'un réfugié change de pays de résidence.

Le plan d'action mentionne aussi la nécessité de prendre, dans le domaine de l'asile, des mesures visant à limiter les "mouvements secondaires" des demandeurs d'asile entre les États membres⁹. C'est une considération à prendre en compte dans la définition du contenu de l'instrument destiné à remplacer la Convention de Dublin.

10. Le Conseil européen a tenu, à Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, une réunion spéciale consacrée à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et, dans ses conclusions, il a préconisé la mise en place d'un régime d'asile européen commun en précisant qu'à court terme, ce régime devrait comporter une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile¹⁰.

Autres évolutions observées depuis la conclusion de la Convention de Dublin

11. Il convient de mentionner trois évolutions qui se sont déjà produites au cours de la dizaine d'années qui s'est écoulée depuis la signature de la Convention de Dublin ou qui devraient être observées dans un avenir prévisible, lorsque l'on examine le

⁶ Voir le document de travail de la Commission intitulé: "Vers des normes communes en matière de procédures d'asile", Bruxelles 3.3.1999, SEC(1999)271 final, paragraphes 4 à 7.

⁷ JO C19 du 23.1.1999, pages 1 à 15.

⁸ Paragraphe 36(b)(i). En ce qui concerne la Commission, le nouveau traité crée nettement l'obligation de remplacer la convention de Dublin par un instrument juridique communautaire.

⁹ Paragraphe 36(b)(iv) du plan d'action.

¹⁰ Conclusions de la présidence, Conseil européen de Tampere, paragraphes 14 et 15.

fonctionnement de ce texte en vue de le remplacer par un instrument juridique communautaire:

- (1) La création progressive d'un espace sans frontières intérieures au sein duquel est garantie la libre circulation des personnes. Des progrès considérables ont été réalisés dans la voie de la création d'un espace exempt de frontières intérieures dans le contexte de la coopération mise en place dans le cadre de l'accord de Schengen. L'acquis de Schengen a été intégré dans le cadre de l'Union européenne grâce au protocole pertinent inclus dans le traité d'Amsterdam. Cet espace sans frontières intérieures est en passe d'être étendu pour inclure un dixième État membre et il devrait couvrir treize États membres dans un proche avenir. Les possibilités de mouvements secondaires augmentent à mesure que les frontières disparaissent et l'adoption de mesures d'accompagnement s'impose. La Convention de Dublin est elle-même liée, sur le plan conceptuel, à l'objectif de création d'un espace sans frontières intérieures, comme l'indique clairement son préambule. Le traité d'Amsterdam prévoit expressément que des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes s'accompagneront de mesures directement liées à cette libre circulation et couvrant notamment les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres¹¹.
- (2) L'élargissement de l'Union européenne. Lorsque la Convention de Dublin a été signée, l'Union européenne ne comptait que douze États membres qui ont été rejoints depuis par l'Autriche, la Suède et la Finlande, et un nouvel élargissement important doit avoir lieu à l'avenir avec l'adhésion à l'Union des pays candidats. Cet élargissement aura pour effet à la fois de redéfinir les frontières extérieures de l'Union et de créer un plus vaste espace sans frontières intérieures.
- (3) Le développement du système Eurodac. Les États membres étaient conscients, même avant l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin, qu'il serait difficile d'appliquer la convention en se fondant uniquement sur les preuves fournies par les titres de voyage et les pièces d'identité, du fait que ces documents peuvent être facilement éliminés ou détruits. En décembre 1991, les ministres chargés de l'immigration réunis à La Haye ont donc convenu qu'il faudrait effectuer une étude de faisabilité pour un système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile à l'échelle communautaire. Depuis lors, des travaux sont en cours pour développer un système de comparaison informatisée des empreintes digitales destiné à faciliter l'application de la Convention de Dublin.

Entre mars 1996 et mars 1999, le Conseil a rédigé la convention et le protocole Eurodac, conformément aux dispositions du titre VI du traité sur l'Union européenne. La convention prévoyait la collecte et la comparaison des données dactyloscopiques concernant les demandeurs d'asile en vue de faciliter le repérage des cas où le demandeur d'asile a déjà présenté une demande d'asile dans un autre État membre. Le protocole était destiné à faciliter encore l'application de la Convention de Dublin de deux façons:

¹¹ Articles 61, point (a) et 63, paragraphe 1, point (a) du traité instituant la Communauté européenne, modifié par le traité d'Amsterdam.

d'une part, par la collecte des données dactyloscopiques concernant les personnes appréhendées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure en vue de réunir des éléments de preuve au cas où ces personnes présenteraient par la suite une demande d'asile et, d'autre part, par la fourniture d'un dispositif permettant d'utiliser le système Eurodac, dans certaines circonstances, pour déterminer si une personne dont la présence irrégulière sur le territoire d'un État membre a été constatée avait précédemment demandé asile dans un autre État membre. Le Conseil a approuvé et "gelé" ces deux textes en décembre 1998 et mars 1999. Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la Commission a rédigé une proposition de règlement concernant le système Eurodac¹². Les négociations portant sur cette proposition sont bien avancées et des dispositions sont en train d'être prises pour l'application pratique du système.

PARTIE II - ÉVALUATION DE LA CONVENTION DE DUBLIN À LA LUMIÈRE DES OBJECTIFS D'UN SYSTÈME D'ATTRIBUTION DE LA RESPONSABILITÉ EN CE QUI CONCERNE LES DEMANDES D'ASILE

12. La Convention de Dublin étant appliquée depuis plus de deux ans, il devrait maintenant être possible de porter un jugement réfléchi sur son fonctionnement pratique. Sur la base des leçons de l'expérience dont ils ont fait part jusqu'à présent, un petit nombre d'États membres seulement semblent considérer que la convention de Dublin a constitué un net succès et beaucoup ont exprimé des doutes sur l'efficacité du système qu'elle implique. De fait, le comité de l'article 18 a rédigé, et approuvé en juin 1998, un document intitulé "Convention de Dublin: programme d'action" pour répondre aux préoccupations liées à la mise en oeuvre de ce texte.
13. La Convention de Dublin ne fixe aucun critère de contrôle et d'évaluation permettant d'établir dans quelle mesure elle constitue un succès ou un échec. Il faut donc revenir au point de départ et se demander quels sont, ou quels devraient être, les objectifs de cette convention. Son préambule définit étroitement sa raison d'être, qu'il lie simplement à la fourniture de certaines garanties aux demandeurs d'asile et à la solution du problème des "réfugiés en orbite". Il faut néanmoins reconnaître que nombre de parties intéressées estiment que la Convention de Dublin vise, ou devrait viser, certains autres objectifs. Le présent document examine la Convention de Dublin à la lumière des objectifs que pourrait viser un mécanisme de détermination de la responsabilité en matière de demandes d'asile, à savoir:
 - (1) éviter les situations aboutissant à laisser trop longtemps les demandeurs d'asile dans l'incertitude sur la suite susceptible d'être donnée à leur demande;
 - (2) garantir à tous les demandeurs d'asile que l'un des États membres assumera rapidement la responsabilité de l'examen de leur demande et faire en sorte que les demandeurs d'asile ne soient pas renvoyés successivement d'un État membre à un autre sans qu'aucun de ces États ne se reconnaisse compétent pour l'examen de leur demande;

¹² Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et de certains autres étrangers, COM(1999) 260 final, Bruxelles, 26.6.1999.

- (3) empêcher les demandeurs d'asile de pouvoir présenter plusieurs demandes d'asile, concurremment ou successivement, dans différents États membres;
- (4) établir un lien direct entre l'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile et la façon dont un État membre réussit, ou échoue, à s'acquitter de ses responsabilités (dans un espace sans frontières intérieures) pour ce qui est du contrôle, avant l'entrée et à l'entrée, des personnes cherchant à pénétrer sur le territoire des États membres;
- (5) éviter une exploitation abusive des procédures d'asile en empêchant les demandeurs d'asile de pouvoir choisir l'État membre auquel ils demandent asile;
- (6) préserver l'unité des familles et regrouper les familles séparées;
- (7) assurer une répartition équitable des demandes d'asile entre les États membres, proportionnellement aux capacités d'accueil des demandeurs d'asile de chacun d'eux;

Il convient de souligner que ces objectifs sont seulement possibles, que certains sont sujets à controverse et qu'ils ne sont pas tous compatibles entre eux. L'approche adoptée par la Commission à la section II du présent document de travail a donc consisté à se demander quels sont, parmi ces objectifs, ceux qui sont appropriés et réalistes, à examiner dans quelle mesure la Convention de Dublin atteint et permet d'atteindre chacun d'eux et à déterminer quels sont les améliorations ou les changements qui pourraient être apportés au système en vue de mieux atteindre les objectifs jugés appropriés et réalistes.

En outre, il est évident que le système d'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile doit être clair, viable et efficace. La mesure dans laquelle la Convention de Dublin répond à cette condition est analysée à la section III du présent document de travail.

14. **(1) Éviter les situations aboutissant à laisser trop longtemps les demandeurs d'asile dans l'incertitude sur la suite susceptible d'être donnée à leur demande.** Cet objectif est expressément mentionné dans le préambule de la Convention de Dublin. La rapidité du système constitue un objectif approprié de l'ensemble de la politique européenne en matière d'asile. Elle ne pourra être assurée uniquement à l'aide d'un instrument axé sur des critères et des mécanismes permettant d'attribuer la responsabilité de l'examen des demandes d'asile. Le partage des responsabilités en ce qui concerne les demandes d'asile ne constitue qu'une première étape et la rapidité du système mis en place repose essentiellement sur l'efficacité des procédures de fond. Il est néanmoins important que les responsabilités soient attribuées rapidement.
15. La Convention de Dublin est souvent critiquée pour la lenteur de son fonctionnement pratique. Les statistiques trimestrielles que les États membres échangent sur elle, en vertu des dispositions de la décision 1/97, ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre de se faire une idée exacte de la mesure dans laquelle ce reproche se justifie, puisqu'elles ne portent que sur une seule étape du processus de Dublin. Elles indiquent toutefois que le temps moyen de réponse à une demande de transfert dépasse souvent l'objectif d'un mois fixé dans l'article 4, paragraphe 1 de la décision 1/97 et qu'il atteint, dans les relations entre certains États membres, jusqu'à 90 jours, ce qui correspond au délai maximum autorisé par l'article 11, paragraphe 4 de la convention

et à l'expiration duquel l'absence de réponse est automatiquement assimilée à l'acceptation de la demande de prise en charge. Aucune statistique n'est établie sur les aspects suivants: le délai moyen qui sépare le dépôt d'une demande d'asile et la formulation d'une demande de prise en charge du demandeur par un autre État membre; le délai moyen qui est nécessaire à un État membre pour répondre à une demande d'information formulée en vertu de l'article 15 de la convention avant une demande formelle de prise en charge d'un demandeur d'asile par un autre État membre et le délai moyen enregistré entre l'acceptation par un État membre de la responsabilité de la prise en charge d'un demandeur d'asile et le transfert effectif de celui-ci vers cet État membre.

16. En vertu des délais autorisés par la Convention de Dublin, jusqu'à neuf mois peuvent s'écouler entre la présentation d'une demande d'asile et une décision concernant la responsabilité. L'article 11, paragraphe 1 de la convention stipule qu'un État membre dispose d'un délai maximum de six mois après le dépôt de la demande d'asile pour demander à un autre État membre de prendre en charge le demandeur et l'article 11, paragraphe 4, stipule que le deuxième État membre doit répondre dans un délai maximum de trois mois. Aux termes de l'article 11, paragraphe 5, un autre mois peut s'écouler avant la réalisation du transfert, sauf si une procédure suspensive est engagée contre la décision concernant la responsabilité, auquel cas la période d'un mois prévue pour la réalisation du transfert ne court qu'après l'issue de la procédure contentieuse. Reconnaissant la nécessité de décisions rapides, l'article 4, paragraphe 1, de la décision 1/97 invite les États membres à mettre tout en oeuvre pour répondre à une demande de prise en charge d'un demandeur d'asile dans un délai d'un mois et non de trois mois. L'article 4, paragraphe 4, prévoyait que l'application de la décision 1/97 serait évaluée au bout d'un an afin de déterminer si le délai d'un mois pourrait être retenu comme le délai maximal, mais cette évaluation n'a jamais été réalisée. L'article 5 de la décision 1/97 a établi une procédure d'urgence, mais l'État membre auquel une demande est adressée en vertu de cette procédure n'est pas tenu de répondre dans le délai fixé par l'État membre requérant. Peu d'efforts ont été entrepris en vue d'encourager les États membres à présenter le plus rapidement possible une demande de prise en charge d'un demandeur d'asile à un deuxième État membre en vertu des dispositions de l'article 11, paragraphe 1 de la convention, ou de faciliter cette démarche. En particulier, la convention elle-même ne fixe pas de délai de réponse pour les demandes d'informations formulées au titre de l'article 15 de la convention, et la décision 1/97 demande simplement à l'État membre concerné de "mettre tout en oeuvre" pour répondre à la demande si possible immédiatement et, de toute façon, dans un délai d'un mois.
17. En conclusion, il est essentiel que le système mis en place pour déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile fonctionne rapidement pour ne pas laisser dans l'incertitude aussi bien les demandeurs d'asile que les États membres. Il semble qu'il y ait des possibilités d'amélioration du système de Dublin dans ce domaine.
18. **(2) Garantir à tous les demandeurs d'asile que l'un des États membres assumera rapidement la responsabilité de l'examen de leur demande et faire en sorte que les demandeurs d'asile ne soient pas renvoyés successivement d'un État membre à un autre sans qu'aucun de ces États ne se reconnaisse compétent pour l'examen de leur demande.** Cet objectif est expressément mentionné dans le préambule de la Convention de Dublin. On peut considérer qu'il constitue la raison d'être fondamentale de cette convention (bien que beaucoup voient en elle un instrument

répondant surtout à un souci de contrôle plutôt que de protection). La hiérarchie des critères de responsabilité établie dans la Convention de Dublin garantit théoriquement que l'un des États membres acceptera la responsabilité de la prise en charge du demandeur d'asile. En outre, les règles qui régissent la mise en oeuvre de la convention contiennent des dispositions spécifiques prévoyant que le demandeur d'asile se présente aux autorités du deuxième État membre ou qu'il soit pris en charge par elles¹³. Cela devrait permettre de mettre un terme au phénomène des "réfugiés en orbite" et constitue un progrès considérable par rapport à la situation qui prévalait antérieurement et qui permettait qu'un demandeur d'asile soit transféré d'un État membre à un autre sans qu'il ait été décidé quel État membre était responsable de l'examen de la demande et même sans que les autorités des États membres concernés se soient préalablement consultées.

19. Si sur le papier le système de Dublin semble offrir une solution exhaustive au problème des réfugiés "en orbite" entre les États membres, il est tributaire d'une mise en oeuvre rapide sur le terrain pour atteindre son objectif. Si celle-ci est lente, un temps considérable peut s'écouler entre le moment où un demandeur d'asile est informé par un État membre qu'il ne se considère pas comme responsable de l'examen de sa demande et celui où son transfert intervient. La décision 1/97 du comité de l'article 18 indique que si la procédure de Dublin était finalement plus longue que l'examen de la demande d'asile proprement dite, "la convention manquerait totalement l'effet recherché et compromettrait même un de ses objectifs car les délais d'attente feraient naître une nouvelle catégorie de "réfugiés en orbite", celle des demandeurs d'asile dont la demande ne serait pas examinée tant que durerait la procédure prévue par la convention"¹⁴.
20. Un autre aspect du système qui a été à l'origine de difficultés dans certains cas est la disposition prévue dans l'article 3, paragraphe 5 de la convention qui permet aux États-membres de conserver la possibilité d'envoyer un demandeur d'asile vers un État tiers. Cela peut créer des problèmes dans les cas où l'État membre auquel la demande de transfert est adressée appliquerait la notion de pays tiers sûr alors que l'État requérant ne l'appliquerait pas, parce qu'il estime que ce pays tiers ne peut pas être considéré comme sûr pour le demandeur d'asile¹⁵. Cela a suscité, dans certains États membres, des inquiétudes à propos des risques de "refoulement en chaîne" et constitue un exemple parmi d'autres qui montre que pour qu'un mécanisme d'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile fonctionne efficacement, il doit s'accompagner de normes communes dans les domaines procéduraux et fondamentaux de la législation en matière d'asile¹⁶.

¹³ Voir les articles 19 et 20 de la décision 1/97 du comité institué par l'article 18 de la convention de Dublin.

¹⁴ Article 23, paragraphe 3 de la décision 1/97 du comité institué par l'article 18 de la convention de Dublin.

¹⁵ La résolution de 1992 sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil traite la question des relations entre la convention de Dublin et la notion de pays tiers sûr, mais n'empêche pas le problème mentionné ci-dessus de se poser. Elle indique que l'État membre dans lequel la demande d'asile a été présentée examine si le principe du pays tiers sûr peut ou non s'appliquer; si le demandeur d'asile ne peut, en pratique, être envoyé vers un pays tiers sûr, la convention de Dublin s'applique; un État membre ne peut refuser la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile en application de la convention de Dublin en soutenant que l'État membre requérant aurait dû renvoyer le demandeur dans un pays tiers sûr, mais l'État membre responsable de l'examen de la demande conserve la possibilité, en application de son droit national, d'envoyer un demandeur d'asile vers un pays tiers d'accueil.

¹⁶ Voir le paragraphe 14 consacré à une approche commune de la notion de pays tiers sûr, dans le document de travail de la Commission intitulé: "Vers des normes communes en matière de procédures d'asile", Bruxelles 3.3.1999, SEC(1999)271 final.

21. **(3) Empêcher les demandeurs d'asile de pouvoir présenter plusieurs demandes d'asile, concurremment ou successivement, dans différents États membres.** La Convention de Dublin est généralement considérée comme un instrument destiné à résoudre le problème lié à la présentation de plusieurs demandes d'asile dans divers États membres. Dans les paragraphes 5 et 6 du présent document, une distinction a été opérée entre les critères de responsabilité et les critères de réadmission fixés par la Convention de Dublin. Les critères de réadmission ont clairement pour objectif d'empêcher une personne de déposer plusieurs demandes d'asile, concurremment ou successivement, dans différents États membres. Ils reposent sur le principe raisonnable de la nécessité de n'impliquer qu'un seul État membre dans l'examen du cas de chaque demandeur d'asile.
22. Il est impossible à l'heure actuelle d'établir quel pourcentage du total des demandes multiples présentées dans l'Union européenne est effectivement détecté et soumis aux dispositions de la Convention de Dublin, mais c'est un domaine dans lequel le système Eurodac peut jouer un rôle déterminant. Celui-ci permettra, le moment venu, de prouver qu'une demande a déjà été présentée dans un autre État membre chaque fois que tel aura été le cas (bien que le système commence à zéro et qu'il ne puisse, de ce fait, être totalement efficace qu'au bout de plusieurs années de fonctionnement). Il est également impossible de déterminer dans quelle mesure la Convention de Dublin a découragé dans le passé les demandes d'asile multiples, mais il est raisonnable de penser que l'introduction du système Eurodac renforcera cet effet dissuasif. Quelles que soient les règles fixées pour la détermination de la responsabilité initiale de l'examen d'une demande d'asile, il est difficile de voir comment un système pourrait fonctionner sans règles de réadmission ("reprise"). En conclusion, de telles règles sont nécessaires et le système Eurodac permettra de discerner les cas dans lesquels elles pourraient s'appliquer. S'il pourrait être opportun de réexaminer les dispositions de l'article 10 de la convention précisant le moment à partir duquel cesse l'obligation de reprendre un demandeur d'asile afin de garantir qu'elles soient cohérentes et légitimes, les règles régissant la réadmission n'appellent pas, dans l'ensemble, une révision majeure.
23. L'application des règles concernant la reprise des demandeurs d'asile peut être gênée par des différences entre les législations et les politiques nationales. Les tribunaux nationaux ont, dans certains cas, empêché des transferts lorsqu'ils avaient des doutes sur les conditions dans lesquelles le droit d'asile avait été refusé par l'État membre responsable de la demande¹⁷. Cela souligne encore la nécessité d'une approche commune dans des domaines tels que ceux du traitement des demandes répétées ou des nouvelles démarches tentées par des demandeurs dont les demandes d'asile ont déjà été refusées et de l'interprétation sur le fond de la définition du terme de "réfugié".
24. **(iv) établir un lien direct entre l'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile et la façon dont un État membre réussit, ou échoue, à s'acquitter de ses responsabilités (dans un espace sans frontières intérieures) pour ce qui est du contrôle, avant l'entrée et à l'entrée, des personnes cherchant à pénétrer sur le territoire de l'État membre.** La Convention de Dublin établit un lien entre la réalisation de contrôles lors de l'entrée sur le territoire de l'État membre et la

¹⁷ Voir, par exemple, "R v Secretary of State for the Home Department ex parte Dahmas", affaire n° FC 3 1999/6212/C du 17 novembre 1999 au Royaume-Uni.

responsabilité de l'examen des demandes d'asile qui sont ensuite introduites. Son préambule mentionne expressément l'objectif d'un espace sans frontières intérieures au sein duquel sera garantie la libre circulation des personnes et il affirme que les mesures prévues par la convention visent cet objectif. Les critères fixés dans les articles 5 à 7 de la Convention de Dublin reposent sur le principe de l'attribution à l'État membre qui est responsable du contrôle de l'entrée d'une personne sur le territoire de l'Union européenne de la responsabilité de l'examen de toute demande d'asile présentée ultérieurement.

25. Les questions qui se posent sont celles de savoir, d'une part, si ce critère d'attribution de la responsabilité est approprié et, d'autre part, s'il peut être efficacement appliqué. Dans le cas de la première question, il s'agit d'un choix politique pour la Communauté européenne. En signant la Convention de Dublin en 1990, les États membres ont décidé qu'il convenait de lier la responsabilité de l'examen des demandes d'asile à celle du contrôle des frontières extérieures et de chercher à limiter l'impact de la suppression du contrôle des frontières intérieures sur le régime de chaque État membre en matière d'asile. Le système de Dublin a donc été conçu pour compenser l'accroissement des possibilités de mouvements secondaires des demandeurs d'asile dans un espace sans frontières intérieures. Au cours de la décennie qui s'est écoulée depuis la signature de la convention, les situations facilitant ces mouvements secondaires ont progressivement été créées, mais il ressort de la mise en oeuvre de la Convention de Dublin qu'il peut être difficile, en pratique, de réunir suffisamment d'éléments de preuve pour prouver qu'un État membre est responsable de la présence d'une personne sur le territoire de l'Union européenne et qu'il doit donc assumer la responsabilité de l'examen de sa demande d'asile. (Les problèmes liés aux éléments et moyens de preuve sont examinés de façon approfondie plus loin.)
26. Le traité d'Amsterdam établit un lien entre la libre circulation des personnes au sein d'un espace sans frontières intérieures et l'adoption de mesures d'accompagnement directement liées à cette libre circulation et concernant les critères et les mécanismes d'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile¹⁸. Il n'indique toutefois pas si un lien doit être établi entre l'obligation de contrôler les frontières extérieures et l'attribution de la responsabilité de la prise en charge du demandeur d'asile. La Communauté devra décider si l'approche actuelle est viable, une fois que les difficultés liées à l'établissement de la preuve auront été totalement évaluées.
27. **(v) Éviter une exploitation abusive des procédures d'asile en empêchant les demandeurs d'asile de pouvoir choisir l'État membre auquel ils demandent asile.** La structure du système mis en place par la Convention de Dublin doit, théoriquement, empêcher les demandeurs d'asile de pouvoir se déplacer au sein de l'Union européenne avant de décider où ils souhaitent présenter une demande d'asile. Les articles 6 et 7 de la convention sont destinés à couvrir tous les cas où le demandeur d'asile a quitté le premier État membre dans lequel il est entré pour se rendre dans un deuxième État membre avant de déposer sa demande d'asile. La convention constituerait un mécanisme efficace pour remédier aux mouvements secondaires si l'on disposait dans tous les cas des éléments de preuve nécessaires à son application. Très souvent, lorsqu'il est apparent qu'un demandeur d'asile a séjourné antérieurement dans un autre État membre, les éléments de preuve disponibles sont

¹⁸ Article 61, point (a), du traité instituant la Communauté européenne.

insuffisants pour prouver quel État membre est responsable de l'entrée du demandeur sur le territoire de l'Union européenne. (Voir plus loin l'analyse sur les problèmes liés à la preuve.)

28. Le principe selon lequel une personne qui cherche à bénéficier d'une protection internationale doit demander asile au premier pays sûr qu'elle atteint est fréquemment invoqué par des administrations soucieuses d'empêcher la recherche du pays de destination offrant les meilleures conditions ("forum shopping"). Les États membres estiment que si les personnes peuvent choisir librement l'État membre auquel elles présentent une demande d'asile, il leur sera davantage possible de se rendre dans un pays particulier pour des raisons économiques et d'y déposer une demande d'asile de manière à ne pas pouvoir être déplacées. Ils craignent aussi que si les demandeurs d'asile ont la possibilité de choisir l'État membre auquel ils demandent asile, ils pourront avoir tendance à considérer certains États membres comme des pays de transit plutôt que comme des pays de destination. Comme on l'a vu plus haut, le plan d'action reconnaît la nécessité de l'adoption de mesures dans le domaine de l'asile destinées à limiter les "mouvements secondaires" des demandeurs d'asile entre les États membres¹⁹.
29. L'idée que la liberté du choix du pays dans lequel la demande d'asile est présentée conduit à une utilisation abusive des procédures d'asile est controversée, et elle est souvent contestée par le secteur non gouvernemental notamment. Il est difficile de déterminer avec certitude les facteurs qui incitent les demandeurs d'asile à présenter leur demande dans des États membres particuliers. Les travaux de recherche entrepris dans ce domaine ont suggéré que toute une série de facteurs, autres que des considérations économiques, jouent aussi un rôle²⁰. D'un autre côté, les États membres font état de tentatives concertées de contournement de leurs mesures de contrôle de l'immigration par l'exploitation de leur régime en matière d'asile et notamment de cas dans lesquels des trafiquants ciblent des destinations particulières et conseillent à leurs clients d'y demander asile pour ne pas pouvoir être déplacés et pour pouvoir bénéficier d'avantages économiques. Dans un domaine aussi complexe et controversé, la question de savoir dans quelle mesure un instrument de partage des responsabilités à l'égard des demandes d'asile peut contribuer à empêcher une utilisation abusive des procédures d'asile restera une question d'opinion.
30. D'autres éléments du régime d'asile européen commun auront un rôle important à jouer en réduisant les différences entre les États membres qui peuvent influencer sur la répartition des demandes d'asile au sein de l'Union européenne. Les législations et les procédures fondamentales en matière d'asile n'ayant pas encore été rapprochées et les taux de reconnaissance pouvant sensiblement varier d'un État membre à l'autre pour certaines nationalités, il est compréhensible que les personnes qui ont besoin d'une protection internationale puissent estimer qu'un État membre constitue une destination plus attirante qu'un autre. Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile varient aussi considérablement entre les États membres.

¹⁹ Voir les notes 7 et 9 de bas de page.

²⁰ "Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origin and Destination", Anita Böcker et Tetty Havinga, Institute for the Sociology of Law, Nimègue, étude publiée par l'Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998 (et réalisée avec l'aide financière de la Commission européenne).

31. **(vi) Préserver l'unité des familles et regrouper les familles séparées.** Il est généralement admis qu'un système de détermination de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile devrait respecter le principe de la préservation de l'unité des familles et le regroupement des familles séparées même si les points de vue divergent sur les circonstances précises dans lesquelles il devrait permettre la réalisation de cet objectif.
32. Les dispositions relatives à l'unité et au regroupement familiaux sont limitées dans la Convention de Dublin, mais elles ont la priorité sur tous les autres critères prévus par la convention en matière de responsabilité. L'article 4 est destiné à assurer le regroupement familial ou à préserver l'unité des familles dans les cas où le demandeur d'asile a un membre de sa proche famille qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié et qui réside légalement dans l'un des États membres. Aux fins de l'article 4, ce membre de la famille ne peut être que le conjoint du demandeur d'asile ou son enfant mineur, ou son père ou sa mère s'il est mineur. L'article 3, paragraphe 4 ("clause de souveraineté") et l'article 9 ("clause humanitaire") peuvent être utilisés à la discrétion d'un État membre pour préserver les groupes familiaux et regrouper les familles dans un nombre de situations beaucoup plus grand, mais la convention ne garantit pas automatiquement la réalisation de cet objectif. Le comité de l'article 18 a examiné, sans parvenir à l'approuver, un projet de décision relative au transfert des responsabilités en ce qui concerne les membres de la famille, conformément aux dispositions des articles 3, paragraphe 4, et 9 de la Convention de Dublin.
33. La convention ne contient pas de critères objectifs pour la préservation de l'unité familiale ou le regroupement de la famille dans les cas où le demandeur d'asile a un membre de sa famille qui réside légalement (sans s'être vu reconnaître la qualité de réfugié) dans l'un des États membres. La Communauté est actuellement en train d'élaborer des règles générales sur l'unité familiale fondées sur la récente proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial, présentée par la Commission²¹. Il faudra veiller à ce que tout acte communautaire sur la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile ne soit pas en contradiction avec la future législation communautaire sur l'unité familiale.
34. Lorsque plusieurs membres d'une même famille demandent asile au sein de l'Union européenne, l'application des critères de la Convention de Dublin peut aboutir à ce que deux ou plusieurs États membres, soient responsables de la prise en charge de ces demandeurs. Le plan d'action précise que les nouveaux travaux consacrés à la Convention de Dublin devraient examiner dans quelle mesure des dispositions complémentaires devraient être prises pour permettre d'attribuer à un seul État membre la responsabilité du traitement des demandes des membres d'une même famille lorsque l'application des critères de responsabilité impliquerait plusieurs États. Il faudrait viser à élaborer des règles contraignantes permettant de préserver l'unité de la famille dans ce type de cas, plutôt que des directives rendant discrétionnaire l'application de ce principe.
35. **(vii) Assurer une répartition équitable des demandes d'asile entre les États membres, proportionnellement aux capacités d'accueil des demandeurs d'asile de chacun d'eux.** Bien que certains prétendent parfois que la Convention de Dublin est un instrument de partage des charges, elle n'est pas destinée à assurer la répartition

²¹ COM(1999)638 final, Bruxelles, 1.12.1999

des demandeurs d'asile entre les États membres sur la base d'un indicateur objectif de la capacité d'accueil de chacun d'eux. Le système de Dublin est incompatible avec une approche selon laquelle chaque État membre assumerait la responsabilité d'un pourcentage fixe du nombre total de demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne. Certains ont reproché à la convention d'imposer une trop lourde charge aux États membres dont les frontières extérieures sont particulièrement exposées aux pressions migratoires. Les statistiques sur la mise en oeuvre de la convention de Dublin confirment que les États membres qui ont des frontières terrestres et maritimes extérieures au sud et à l'est du territoire de l'Union européenne sont des récepteurs nets de demandeurs d'asile en vertu du système de Dublin. En même temps, le nombre de transferts effectués est relativement faible et on ne peut pas dire à l'heure actuelle que le système impose une charge excessive à un État membre quelconque.

36. Le Traité d'Amsterdam a expressément introduit l'objectif de la promotion d'un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil²². La proposition de décision du Conseil portant création d'un Fonds européen pour les réfugiés²³, présentée par la Commission, aux termes de laquelle la Communauté devrait fournir aux États membres une aide financière proportionnelle au nombre de demandes d'asile qu'ils reçoivent et au nombre de personnes auxquelles ils reconnaissent la qualité de réfugié, constitue une première étape dans la voie de la réalisation de cet objectif. Cette question devra aussi être abordée dans le contexte des discussions qui seront consacrées à l'avenir à la protection temporaire. Comme on l'a mentionné plus haut, le régime d'asile européen commun contribuera aussi à supprimer entre les États membres certaines différences qui semblent contribuer à l'inégalité de la répartition des demandes entre eux. L'approche la plus pragmatique de la question du partage des charges devrait consister, semble-t-il, à l'aborder dans les contextes précédemment mentionnés et non pas à chercher à remplacer la Convention de Dublin par un mécanisme permettant de répartir les demandeurs d'asile entre les États membres proportionnellement aux capacités d'accueil de chacun d'eux, compte tenu notamment du fait que les discussions consacrées au partage physique des charges sur la base de facteurs tels que la population, la densité démographique ou le PIB de chaque État n'ont abouti à aucun résultat concret.

III. LA CLARTÉ, L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DE LA CONVENTION DE DUBLIN ET DE SON APPLICATION

37. Les conclusions de Tampere demandent la mise en place d'un système clair et viable pour déterminer quel État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile. On peut considérer à bon droit que nul ne conteste la nécessité d'avoir un système clair, viable et efficace. Or, l'expérience acquise dans le cadre de l'application de la Convention de Dublin a soulevé un certain nombre de doutes quant à la clarté, à l'efficacité et à l'efficacé du système actuel, qui seront examinés en détail dans la présente section.
38. Transferts: les preuves statistiques (1). En vertu de l'article 28, paragraphe 1, de la décision 1/97, les États membres procèdent à des échanges trimestriels d'informations statistiques concernant l'application pratique de la convention sous la forme prescrite dans cette décision. Malheureusement, les statistiques qui ont été présentées à ce titre

²² Article 63, paragraphe 2, point (b) du traité modifié instituant la Communauté européenne.

²³ COM(1999)686 final, Bruxelles, 14.12.1999.

sont incomplètes, ce qui rend très difficile la rédaction d'une analyse globale. On peut, toutefois, en tirer certaines conclusions. En 1998, les chiffres incomplets font état d'environ 3 000 et 4 500 transferts effectués, respectivement, à partir et à destination des États membres, en vertu des dispositions de la Convention de Dublin (si ces chiffres étaient complets, ils seraient évidemment identiques). Il semblerait donc, sur cette base, que moins de 2% des demandeurs d'asile fassent l'objet d'un transfert entre États membres au titre de la convention. Sur la base des chiffres disponibles pour les années 1998 et 1999, l'Allemagne et l'Autriche sont les principaux récepteurs nets de demandeurs d'asile en vertu des dispositions de la convention. Pour ces deux États membres, les demandeurs d'asile transférés conformément aux dispositions prévues représentent environ 4% de l'ensemble des demandeurs d'asile. Le principal "exportateur" net de demandeurs d'asile au titre de la convention est le Danemark, qui réussit à transférer environ 18% de l'ensemble de ses demandeurs d'asile. Le Royaume-Uni, qui est après lui le plus grand exportateur net, en termes numériques, ne transfère qu'environ 1% de ses demandeurs d'asile. Les résultats du Danemark tiennent apparemment au succès de l'application d'un accord bilatéral conclu avec l'Allemagne et il serait instructif d'examiner et d'exploiter l'expérience acquise avec les accords bilatéraux conclus entre les États membres pour améliorer l'application de la Convention de Dublin.

39. Transferts: les preuves statistiques (2). Un autre aspect frappant des statistiques est que le nombre des demandes de transfert acceptées par l'État membre auquel elles sont adressées est beaucoup plus important que celui des transferts effectivement réalisés. Cela peut tenir en partie au succès des procédures contentieuses engagées contre une décision de transfert, mais est aussi probablement révélateur du fait que les modalités de transfert ne sont elles-mêmes pas totalement satisfaisantes. L'article 20 de la décision 1/97 offre le choix entre un transfert sous escorte et un transfert à l'initiative du demandeur, et il semble que dans un pourcentage non négligeable de cas, le demandeur disparaisse totalement du système lorsque le transfert se fait sans escorte.
40. Rapport coût-efficacité. Les statistiques établies sur l'application de la convention n'indiquent pas quelles sont les ressources humaines et autres que chaque État membre consacre à la mise en oeuvre de ce texte. Il conviendrait que chaque État membre évalue cet aspect des dispositions qu'il a prises pour appliquer la convention. Certains États membres ont créé des unités spécialisées et dans ces cas au moins, il devrait être facile d'établir combien de personnes oeuvrent à l'application de la convention. Cela permettra d'examiner si la convention est rentable et de déterminer si, comme certains le craignent, des effectifs considérables sont déployés pour mettre en oeuvre ce texte alors que le nombre de transferts effectivement réalisés en vertu de ses dispositions est relativement faible.
41. Ressources: équilibre des efforts. Il conviendrait aussi de voir si tous les États membres consacrent suffisamment de ressources à l'application de la convention du fait que pour que le système fonctionne de manière satisfaisante, il est important que les États membres puissent répondre rapidement aux demandes d'information prévues dans l'article 15 ainsi qu'aux demandes de transfert. Le système actuel repose sur le fait que tous les États membres sont censés fournir un effort équivalent pour le mettre en oeuvre.
42. Preuve. Les critiques qui ont été formulées à l'égard de l'inefficacité de l'application des critères de responsabilité fixés par la Convention de Dublin ont tendance à se

focaliser surtout sur les problèmes liés à l'établissement de la preuve. L'application du principe selon lequel l'État membre responsable de la présence d'une personne sur le territoire de l'Union européenne doit assumer la responsabilité de l'examen de toute demande d'asile présentée ultérieurement repose sur la disponibilité des éléments de preuve concernant le parcours antérieur du demandeur. Or très souvent, il n'existe aucun élément de preuve, soit parce qu'il n'en a jamais existé soit parce qu'il a été détruit. Dans de très nombreux autres cas, aucun élément de preuve ne permet d'établir indéniablement la responsabilité. Il existe donc, en pratique, des obstacles très substantiels à l'application de la Convention de Dublin à tous les cas auxquels elle pourrait théoriquement s'appliquer.

43. Preuve: problèmes posés par l'absence d'éléments de preuve. Bien que le système de Dublin soit conçu pour fonctionner sur la base du principe de l'attribution de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile à l'État membre responsable de la présence du demandeur sur le territoire de l'Union européenne, l'absence de toute preuve documentaire ou autre concernant l'entrée sur ce territoire fait que dans un fort pourcentage de cas, l'État membre dans lequel est déposée une demande d'asile doit assumer la responsabilité de son examen (en vertu de l'article 8 de la convention). Le problème de l'absence de preuve se pose notamment dans le cas d'une entrée irrégulière qui, de par sa nature même, ne s'accompagne généralement d'aucun élément de preuve. La proposition de règlement concernant le système Eurodac, en vertu duquel il serait procédé au relevé des empreintes digitales des personnes qui sont appréhendées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière entre un État membre et un pays tiers et qui ne sont pas renvoyées dans ce pays tiers, constitue un progrès limité, mais néanmoins non négligeable, dans la voie de la résolution de ce problème.²⁴ Toutefois, cette mesure n'est évidemment pas applicable lorsque l'entrée de ces personnes n'est pas constatée et son efficacité dépendra donc de celle des contrôles effectués aux frontières extérieures, mais à défaut d'un système ne liant pas les critères de détermination de la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile au parcours suivi antérieurement par le demandeur pour immigrer, il sera extrêmement difficile d'élaborer une modification des critères de la Convention de Dublin ou une nouvelle série de critères permettant de compenser l'absence de preuve dans de tels cas.
44. Preuve: incitations à détruire les documents. Les preuves documentaires concernant l'entrée et la présence dans le pays (passeports/documents de voyage, tampons d'entrée, visas, permis de séjour, etc.) jouent un rôle important pour permettre l'application des critères de la Convention de Dublin et, de ce fait, les personnes qui désirent contourner le système et demander asile à un État membre particulier sont fortement incitées à détruire leurs documents. Non seulement cette destruction gêne l'application des critères de la convention, mais elle peut aussi entraîner d'autres difficultés ailleurs dans les systèmes prévus en matière d'asile et d'immigration. Dans certains cas, l'existence de doutes quant à la nationalité du demandeur peut gêner l'examen de sa demande. La destruction des documents complique aussi l'éloignement des demandeurs d'asile dont la demande a finalement été rejetée. On ne dispose pas de solides statistiques sur l'ampleur du problème de la destruction de documents dans les cas susceptibles d'être couverts par la Convention de Dublin. Il est malaisé de s'attaquer au problème par le biais de la modification des critères de

²⁴ Voir la note 12 plus haut et notamment le chapitre III – Ressortissants étrangers appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure.

responsabilité de la Convention de Dublin pour la même raison qu'il est difficile d'ajuster les critères pour résoudre le problème du manque de preuve d'une entrée irrégulière. Les mesures prises pour y remédier ont donc généralement revêtu la forme de procédures accélérées quant au fond pour les demandeurs d'asile qui ont intentionnellement détruit leurs documents, comme le prévoit le paragraphe 9(c) de la résolution de 1992 relative aux demandes d'asile manifestement infondées²⁵.

45. Preuve: problèmes rencontrés dans les cas où l'on ne dispose que d'indices. Le chapitre IV de la décision 1/97 du comité institué par l'article 18 énonce les règles relatives aux moyens de preuve dans le cadre de la Convention de Dublin. Ces règles font une distinction entre les moyens de preuve qui apportent la preuve formelle qu'un État membre est responsable de l'examen d'une demande d'asile, dans la mesure où ils ne sont pas réfutés par une preuve contraire, et ceux qui consistent en des indices, dont la force probante pour la détermination de la responsabilité doit être appréciée cas par cas²⁶. Ces règles stipulent qu'un État membre doit être prêt à assumer la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile sur la base d'une preuve par indices dès lors qu'il ressort d'un examen d'ensemble de la situation du demandeur d'asile que, selon toute vraisemblance, la responsabilité de l'État membre en cause est engagée. L'application de ces règles semble se heurter à des difficultés considérables, du fait que tous les États membres n'ont apparemment pas une approche commune cohérente de la preuve par indices. Ces difficultés devront être examinées plus à fond au cours de l'évaluation envisagée. Bien que les règles régissant la preuve puissent certes être éclaircies et précisées, la difficulté de leur application semble en partie liée au fait qu'elles ne sont pas interprétées de la même façon par tous les États membres ou que ceux-ci n'accordent pas la même importance à certaines dispositions. À cet égard, les changements institutionnels introduits par le Traité d'Amsterdam permettront de garantir une interprétation cohérente et uniforme de la législation.
46. Absence de contrôle judiciaire. La Cour de justice des Communautés européennes n'est pas compétente pour interpréter la Convention de Dublin ou statuer sur les différends entre États membres portant sur la convention. C'est au comité de l'article 18, qui ne dispose d'aucun instrument permettant de garantir une application cohérente de ses décisions, qu'incombe l'examen des questions de mise en oeuvre. Ce comité n'a donc pas été en mesure d'assurer une application et une interprétation uniformes de la Convention de Dublin à l'instar du rôle que joue la Cour de justice dans la garantie d'une application adéquate de la législation communautaire. Il sera automatiquement remédié à cette déficience lorsque la Convention de Dublin sera remplacée par un instrument juridique communautaire. La Cour de justice sera alors compétente, conformément aux dispositions de l'article 68 et aux dispositions générales du traité qui la concernent. Cela permettra de disposer d'un mécanisme plus efficace pour régler les cas dans lesquels des décisions s'imposent sur des questions d'interprétation ainsi que pour remédier aux violations possibles.
47. Champ d'application: (1) personnes auxquelles est reconnue la qualité de réfugié. Certains États membres estiment que la convention s'applique aux personnes auxquelles est reconnue la qualité de réfugié dans un État membre et qui demandent ultérieurement asile à un autre État membre de la même façon qu'elle s'applique à

²⁵ L'une des résolutions appelées «résolutions de Londres», adoptées par les ministres chargés des l'immigration le 30 novembre et le 1er décembre 1992. Elle n'a pas été publiée dans le *Journal officiel des Communautés européennes*.

²⁶ Voir le paragraphe 25 de la décision 1/97.

n'importe quel demandeur d'asile. D'autres considèrent qu'elle n'est pas applicable aux personnes bénéficiant du statut de réfugié. Il est certain que la convention n'aborde pas les raisons pour lesquelles une personne bénéficiant du statut de réfugié peut souhaiter demander asile à un autre État membre. Le plan d'action reconnaît la nécessité de s'intéresser aux causes des mouvements secondaires des réfugiés et préconise l'entreprise de nouveaux travaux afin de résoudre de manière satisfaisante la question de la protection des réfugiés qui changent de pays de résidence.

48. La Commission a déjà précisé sa position sur cette question dans le contexte de sa proposition révisée de règlement concernant le système Eurodac²⁷. Si des personnes auxquelles a été reconnue la qualité de réfugié dans un État membre se rendent dans un autre État membre et y demandent asile, c'est probablement parce que les réfugiés ne bénéficient pas du droit général de résider dans un État membre autre que celui dans lequel ils ont été reconnus et admis comme réfugiés²⁸. La Commission estime qu'il convient de remédier à cette situation en incluant les réfugiés dans le champ d'application d'un instrument fondé sur l'article 63, paragraphe 4, du traité définissant les circonstances dans lesquelles le ressortissant d'un pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre peut séjourner dans un autre État membre. Cette approche est conforme à la conclusion 15 du Conseil européen de Tampere qui indique qu'à terme, les règles communautaires devraient déboucher sur un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile.
49. Champ d'application: (2) Personnes en quête de formes subsidiaires de protection. La Convention de Dublin ne s'applique qu'aux demandeurs d'asile, qui sont définis comme des personnes sollicitant une protection au titre de la Convention de Genève en invoquant la qualité de réfugié au sens de l'article 1 de la Convention de Genève. Elle ne s'applique pas aux personnes qui demandent à bénéficier d'une protection en vertu exclusivement de la Convention européenne des droits de l'homme ou d'autres dispositions internationales ou nationales. Plusieurs États membres ont jugé préoccupant que les règles de la Convention de Dublin en matière de responsabilité ne couvrent pas efficacement, ou pas du tout, le cas des personnes qui, ou bien, retirent leur demande d'asile pour solliciter une protection à un autre titre, ou bien ne présentent jamais une demande d'asile et ne sollicitent dès le départ qu'une forme subsidiaire de protection.
50. Les dispositions existantes pour traiter les demandes de protection qui ne reposent pas sur la définition du réfugié adoptée dans la Convention de Genève varient, à l'heure actuelle, considérablement entre les États membres et dans certains États membres, il n'existe même aucune disposition formelle. Les conclusions de Tampere préconisent que le régime d'asile européen commun comprenne des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection. La Commission a déjà indiqué qu'à son avis, il existait de solides arguments en faveur de l'adoption d'une procédure unique pour l'examen de toutes les questions de protection soulevées par un cas individuel, mais elle a aussi noté qu'il

²⁷ COM(2000)100.

²⁸ La question du transfert de responsabilité en ce qui concerne les réfugiés est abordée dans l'Accord européen de 1980 sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés. Cet accord du Conseil de l'Europe n'établit pas un droit de circulation entre les États pour les réfugiés mais il repose sur le principe du transfert de la responsabilité d'un réfugié reconnu comme tel par un État après un séjour de deux ans dans un second État, à condition que les autorités de ce dernier État y consentent.

restait encore beaucoup à faire pour définir les types de cas à couvrir par des mécanismes de protection complémentaires²⁹. Des progrès devront avoir été accomplis dans ce domaine avant que puisse être envisagée la moindre extension du champ d'application *ratione personae* du système de détermination de la responsabilité à l'égard des demandeurs d'asile.

51. Problèmes résultant des différences entre les politiques et les pratiques suivies par les États membres. Les difficultés examinées plus haut sont liées à des facteurs qui rendent malaisé pour les États membres d'appliquer les critères de détermination de la responsabilité fixés par la Convention de Dublin à un nombre non négligeable de cas et de les appliquer de façon cohérente. Toutefois, même lorsque les États membres concernés sont en mesure de s'accorder sur le fait qu'un demandeur d'asile doit être transféré de l'État auprès duquel il a déposé sa demande vers celui qui est responsable d'après les critères énoncés dans la convention, il peut exister des obstacles qui empêchent la réalisation du transfert. Les tribunaux nationaux ont été prêts à intervenir dans des cas où la législation ou les pratiques en matière d'asile de l'État membre vers lequel le demandeur devait être transféré différaient sensiblement de celles du premier État membre³⁰. En particulier, des approches différentes en ce qui concerne l'application de la Convention de Genève dans des cas où la demande d'asile est fondée sur la crainte d'une persécution par des tiers autres que l'État, et aussi en ce qui concerne l'interprétation du concept de pays tiers sûr, ont incité les tribunaux nationaux à intervenir et à bloquer des transferts. Cela montre que des progrès insuffisants ont été réalisés dans la voie du rapprochement des législations concernant l'asile au sein de l'Union européenne, dans le cadre des dispositions intergouvernementales introduites par le traité de Maastricht. Par exemple, si la position commune de 1996 concernant l'application harmonisée du terme "réfugié"³¹ a apporté des indications utiles à certains égards pour l'application de la Convention de Genève, elle n'a pas permis d'établir la base d'une approche commune de la question de la persécution par des tiers autres que l'État, qui reste une question fondamentale pour les pouvoirs publics. Elle ne pourra être résolue en légiférant pour remplacer la Convention de Dublin par des dispositions ayant pour effet de retirer aux États membres le droit que leur accorde actuellement l'article 3, paragraphe 4, de la Convention de Dublin d'examiner une demande d'asile même si cet examen ne leur incombe pas en vertu des critères définis par la convention. La solution au problème se trouve bien plutôt dans une application satisfaisante des dispositions relatives à l'asile du traité d'Amsterdam conformément au plan d'action et aux conclusions de Tampere. Le paragraphe 13 de ces conclusions fait savoir que le Conseil européen est convenu de travailler à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève. Le paragraphe 14 indique nettement que ce régime devrait comporter, outre une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, et le rapprochement des règles sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié, et qu'il devrait aussi

²⁹ Paragraphe 11 du document intitulé: « Vers des normes communes en matière de procédure d'asile » (voir la note 6 de bas de page).

³⁰ Voir en particulier, au Royaume-Uni, l'affaire « R v Secretary of State for the Home Department ex parte Lul Omar Adan, Sittampalan Subaskaran and Hamid Aitseguer » (23 juillet 1999) INLR 362 at 368E.

³¹ Position commune du 4 mars 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne et concernant l'application harmonisée du terme « réfugié » dans l'article 1 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, JO L 63 du 13.3.1996.

être complété par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection. Des progrès doivent incontestablement être réalisés dans tous ces domaines.

52. Difficultés diverses. Un certain nombre d'autres difficultés ont été rencontrées dans la mise en oeuvre de la Convention de Dublin. Son texte manque de clarté (par exemple en ce qui concerne son application au transit par un pays tiers après une entrée initiale dans l'UE), alors que dans d'autres, il appelle une mise à jour (par exemple l'article 7 qui a anticipé l'adoption de la convention relative aux frontières extérieures et n'est pas totalement cohérent avec les règles Schengen concernant le contrôle des frontières extérieures). Certaines des mesures qui ont été incluses dans les règles de mise en oeuvre seraient plus adaptées à l'instrument dont elles relèvent (par exemple, les principes fondamentaux relatifs aux moyens de preuve). Le présent document de travail n'a pas pour objet d'examiner chacune de ces questions, mais il convient de noter qu'il existe des possibilités d'amélioration de nature technique.

IV: CONCLUSIONS ET OPTIONS ENVISAGEABLES POUR LA FUTURE LÉGISLATION

Résumé des constatations faites sur la Convention de Dublin

53. On peut tirer un certain nombre de conclusions de l'analyse qui précède. La Convention de Dublin peut être considérée comme un succès ou un succès potentiel sur les points suivants:

- dans l'ensemble, elle atteint son objectif fondamental qui est d'éviter que les demandeurs d'asile ne se trouvent "en orbite" entre les États membres, sans qu'aucun d'eux ne se reconnaisse responsable (bien que la lenteur actuelle du fonctionnement du système puisse mettre les demandeurs d'asile dans une position peu satisfaisante);
- les règles de réadmission qui sont destinées à remédier au problème des demandes d'asile présentées dans différents États membres pourront être extrêmement efficaces après l'introduction du système Eurodac.

L'application de la convention soulève toutefois plusieurs interrogations sérieuses:

- il y a des raisons de penser que le système fonctionne trop lentement, ce qui est incompatible avec l'objectif de l'accélération des procédures d'asile;
- il est fondamentalement difficile de réunir les éléments de preuve nécessaires pour prouver quel est l'État membre responsable de la présence d'une personne sur le territoire de l'Union européenne. Lorsque les preuves documentaires existent, leurs détenteurs sont incités à les détruire. Il n'existe généralement aucune preuve en cas d'entrée irrégulière et le système Eurodac ne devrait être que d'une utilité limitée pour résoudre ce problème. Lorsqu'il n'existe que des indices, les points de vue divergent sur la façon de les exploiter. Il semble résulter de tout cela que dans la grande majorité des cas, l'État membre dans lequel la demande d'asile a été présentée est contraint, à plus ou moins longue échéance, d'accepter la responsabilité de son examen, en vertu des dispositions de l'article 8 de la convention;

- dans certains cas où il est aisé de déterminer quel est l'État responsable en vertu des règles fixées par la convention, des différences entre les politiques et les pratiques nationales en matière d'asile posent néanmoins des problèmes;
- il est difficile d'établir à l'heure actuelle si la convention a des effets positifs suffisants pour justifier les ressources qui sont consacrées à sa mise en oeuvre.

54. Plusieurs initiatives pourraient contribuer à améliorer la situation:

- l'introduction du système Eurodac devrait non seulement contribuer de façon décisive à l'application des règles de réadmission fixées par la convention de Dublin, mais réduire aussi les problèmes qui se posent actuellement au sujet des éléments de preuve nécessaires à l'application des critères de responsabilité. Il convient toutefois de souligner que le système Eurodac ne permettra pas de résoudre totalement le problème de l'établissement de la preuve dans le contexte des règles relatives à la responsabilité;
- la communautarisation de la politique en matière d'asile garantit que les mécanismes communautaires, y compris la Cour de justice, permettront d'assurer une interprétation uniforme et une application cohérente de la législation;
- à moyen terme, la mise en place du régime d'asile européen commun préconisé dans les conclusions de Tampere supprimera les principales différences existant entre les politiques et les pratiques des États membres qui peuvent actuellement gêner les transferts.

Formules susceptibles de remplacer le système de la Convention de Dublin

55. La Commission a déjà affirmé qu'il convenait de saisir l'occasion fournie par l'introduction des dispositions du nouveau traité pour déterminer s'il y a lieu d'opter pour une approche fondamentalement différente de la question de la responsabilité de l'examen des demandes d'asile.³² L'adoption d'une telle approche impliquerait l'introduction d'un système ne reposant pas sur le principe de l'attribution de la responsabilité de l'examen de toute demande d'asile présentée ultérieurement à l'État membre responsable de la présence du demandeur sur le territoire de l'Union. Ce système devrait être viable et reposer sur des principes cohérents et justifiables.

56. Il faut reconnaître qu'il n'est pas facile de trouver beaucoup de modèles qui répondent à ces critères. Certains modèles peuvent être écartés assez rapidement :

- Un système attribuant la responsabilité de la prise en charge d'un demandeur d'asile au dernier pays de transit connu au sein de l'UE. Ce type d'approche a parfois été suggéré parce que, dans certains cas, s'il ne dispose pas de l'élément de preuve lui permettant de prouver par quel État membre un demandeur d'asile est entré dans le territoire de l'Union, un État membre peut par contre prouver de quel État membre il venait lorsqu'il est entré sur son territoire. Un système attribuant la responsabilité au dernier pays de transit connu ne reposerait toutefois pas sur un principe justifiable puisqu'il aurait effectivement pour effet de pénaliser les États pour la suppression des frontières intérieures.

³² Document de travail de la Commission intitulé: « Vers des normes communes en matière de procédures d'asile », SEC(1999) 271 final, Bruxelles, 3.3.1999, paragraphe 5(1).

- Un système reposant sur un aspect du parcours suivi par le demandeur d'asile pour immigrer autre que l'État membre responsable de son entrée sur le territoire de l'Union européenne. Un tel système serait probablement arbitraire du fait qu'il n'existe aucun autre critère d'immigration très évident à employer. Il ne serait, en outre, pas plus facile à mettre en oeuvre que le système actuel du fait qu'il se heurterait aussi au problème crucial de l'établissement de la preuve.
- Un système reposant sur le pays ou l'origine du demandeur. L'approche la plus radicale qui a été suggérée est peut-être celle envisageant d'attribuer à un État membre particulier la responsabilité de la prise en charge de tous les demandeurs d'asile d'un pays ou d'une origine donnés. Une telle proposition serait certainement controversée étant donné ses conséquences démographiques. Même si l'on s'efforçait de tenir compte des liens culturels et historiques, un système de ce type s'accompagnerait d'un certain arbitraire. Il aurait en particulier peu de chance d'assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres du fait qu'une crise dans un pays d'origine donné imposerait une très lourde charge à un seul État membre.
- Un système reposant sur l'attribution de la responsabilité en fonction de l'endroit où la demande d'asile est présentée. Un autre modèle qui a recueilli une certaine adhésion, surtout auprès du secteur non gouvernemental, est celui consistant à attribuer la responsabilité au premier État membre dans lequel une demande d'asile est présentée tout en maintenant les règles de réadmission pour empêcher le demandeur d'asile de déposer une demande dans plusieurs États membres. Les partisans de ce modèle font valoir qu'il supprime les règles complexes et bureaucratiques prévues par la Convention de Dublin en matière de responsabilité qui, en pratique, n'ont pas bien fonctionné, tout en s'attaquant au problème des demandes d'asile multiples. Cette approche ne permet toutefois pas d'atteindre, ou ne vise pas, certains des autres objectifs possibles qui ont été examinés dans la section II. Elle n'établit évidemment pas un lien entre la responsabilité du contrôle de la frontière extérieure et celle du traitement de toute demande d'asile présentée ultérieurement. Elle ne cherche pas non plus à refuser au demandeur d'asile la liberté de choisir l'État membre auprès duquel il souhaite présenter sa demande, ni à s'attaquer au problème du "forum shopping".

Conclusions

57. Compte tenu des informations déjà disponibles, il est évident que la Convention de Dublin n'a pas fonctionné aussi bien, dans la pratique, que ses auteurs ne l'espéraient. Les critiques les plus fréquentes sur la mise en oeuvre de la convention ont été résumées à la section III du présent document, et la Commission a indiqué qu'elle était prête à coordonner une évaluation concrète plus détaillée, afin d'obtenir une image d'ensemble du fonctionnement de la convention.
58. Aucun système d'attribution de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile ne pourra jamais atteindre l'ensemble des objectifs possibles analysés à la section II du présent document de travail. Il sera donc nécessaire de faire certains choix politiques. La Commission estime que tout système d'attribution de la responsabilité devra garantir que toute demande d'asile sera examinée par l'un des États membres, mais qu'il est légitime d'empêcher les demandeurs d'asile d'introduire des demandes multiples, successivement ou concurremment, dans différents États membres. Un système de partage des responsabilités en ce qui concerne les

demandeurs d'asile ne doit manifestement pas peser sur la réalisation de l'objectif du traité relatif à une répartition équilibrée des efforts entre les États membres, bien que la réalisation de cet objectif nécessite toute une série de mesures et qu'elle soit facilitée par la mise en place d'un régime d'asile européen commun. Il conviendra de déterminer, à la lumière des évaluations qui auront lieu, dans quelle mesure un mécanisme d'attribution de la responsabilité du traitement des demandes d'asile peut effectivement répondre aux autres objectifs examinés dans le présent document.

59. Il ne semble pas y avoir beaucoup d'autres solutions viables à part le système actuel. L'approche qui consiste à attribuer la responsabilité en fonction de l'endroit où la première demande d'asile a été introduite présente au moins le mérite de la clarté, mais elle nécessitera un choix entre différents objectifs, qui peuvent être considérés comme également importants. Ce modèle pourrait certainement permettre de mettre en place un système clair et viable répondant à un certain nombre d'objectifs: rapidité et certitude, éviter les réfugiés en orbite, traitement du problème des demandes d'asile multiples et garantie de l'unité familiale. Toutefois, il nécessiterait une harmonisation des procédures d'asile, des conditions d'accueil, de l'interprétation de la définition du terme "réfugié" et de la protection subsidiaire pour réduire les facteurs qui inciteraient éventuellement les demandeurs d'asile à choisir entre les États membres au moment où ils introduisent leur demande.