

N° 706

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juillet 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la **modification du système « EURODAC » pour les demandes de comparaison avec les données d'EURODAC présentées par les services répressifs des États membres et Europol à des fins répressives (E 7388), dont la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale s'est saisie,***

Par M. Jean-Yves LECONTE,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugé, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 678 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RAPPORT	5
PROPOSITION DE RÉOLUTION	7
EXAMEN EN COMMISSION	9
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	13
TABLEAU COMPARATIF	15

Réunie le 25 juillet 2012, sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, la commission a examiné le rapport de M. Jean-Yves Leconte sur la proposition de résolution européenne n° 678, relative à la réforme du système Eurodac, dont le texte avait été adopté par la commission le 18 juillet.

La commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur. Elle a ensuite examiné trois amendements de Mme Hélène Lipietz, qui tendaient d'une part à préconiser une modification des dispositions du règlement relatives à la procédure à suivre pour les demandeurs d'asile dont les empreintes sont impossibles à relever, d'autre part à rappeler que le règlement Dublin II n'empêche pas les Etats membres de l'Union européenne d'examiner une demande même lorsqu'un autre Etat devrait être responsable de cet examen en vertu des règles de droit commun. La commission a estimé que ces éléments, quoiqu'importants, ne pouvaient être introduits dans la résolution sans en affaiblir la cohérence et la portée. Mme Hélène Lipietz ayant retiré ses deux premiers amendements, la commission s'est prononcée sur le troisième et l'a rejeté.

En application de l'article 73 quinquies du Règlement, la commission a en conséquence adopté la proposition de résolution modifiée dont le texte est reproduit ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (E 7388) relative à la refonte d'EURODAC ;

Considérant que la France et l'Union européenne se sont dotées d'un cadre juridique garantissant un haut niveau de protection des données personnelles ;

Considérant que l'utilisation des traitements de données personnelles en conformité avec des principes de finalité et de proportionnalité constitue un élément essentiel de ce cadre juridique et une garantie de l'acceptation sociale de ces traitements ;

Considérant par ailleurs que le droit d'asile est un principe de valeur constitutionnelle qui implique notamment que les demandeurs du statut de réfugié bénéficient d'une protection particulière ;

Considérant que toute atteinte à ces principes ne pourrait être fondée que sur une nécessité dûment justifiée ;

Considérant que le texte ne contient aucun élément étayant la probabilité que des personnes suspectées de terrorisme ou d'autres infractions graves se trouvent parmi les personnes ayant demandé l'asile dans un des pays membres de l'Union européenne ;

Estime que le fichier EURODAC doit garder sa finalité première qui est de déterminer, conformément au Règlement Dublin II, le pays responsable du traitement d'une demande d'asile ;

Estime que, bien que les garanties devant encadrer l'accès des services répressifs au fichier EURODAC semblent sérieuses, elles ne suffisent pas à lever la difficulté de principe que pose l'introduction d'une finalité totalement nouvelle pour ce fichier ;

Considère en revanche que l'amélioration de la gestion du traitement de données EURODAC, qui n'est actuellement pas satisfaisante, doit constituer une priorité, et approuve par conséquent les améliorations proposées par la Commission dans ce domaine ;

Considère enfin que l'intérêt d'un « marquage » dans EURODAC des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale ainsi que d'un passage de deux à un an de la durée de conservation des données relatives aux personnes dont les empreintes ont été relevées à l'occasion d'un passage irrégulier de frontières n'est pas démontré.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 25 JUILLET 2012

Amendement COM-1 présenté par le rapporteur

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. - C'est un amendement rédactionnel.

M. Christian Cointat. - J'approuve cette amélioration et je comprends ce que veut dire la résolution mais je m'abstiendrai.

L'amendement COM-1 est adopté.

Amendement COM-2 rectifié présenté par Mme Hélène Lipietz

Mme Hélène Lipietz. - C'est un amendement que j'avais annoncé la semaine dernière. Il concerne le rejet automatique des demandes d'asile lorsque la relève des empreintes digitales des requérants est impossible de manière récurrente. Je rappelle la jurisprudence.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. - Les amendements COM-2 rectifié et COM-3 rectifié sont liés.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Pour la bonne clarté du débat, je demande à Mme Lipietz de présenter son amendement COM-3 rectifié.

Mme Hélène Lipietz. - Les deux amendements COM-2 rectifié et COM-3 rectifié s'inscrivent dans la même logique : faire référence à la valeur constitutionnelle du droit d'asile telle qu'entendue par la France.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. - Une partie du problème sera prochainement résolue sur le plan technique, avec un dispositif permettant de relever des empreintes même altérées. Vous avez raison de poser la question juridique.

Aujourd'hui, le placement en procédure prioritaire intervient dès lors que les empreintes digitales ne sont pas lisibles. Ce peut être volontaire mais certaines maladies et la manipulation de produits chimiques provoquent les mêmes effets. Ce n'est donc pas logique.

Aussi il semble nécessaire de préciser dans le règlement EURODAC qu'en tout état de cause, la seule impossibilité de relever les empreintes ne peut constituer un motif suffisant pour refuser l'examen d'une demande d'asile. Rappelons que le code communautaire des visas précise que « Le fait qu'un relevé d'empreintes digitales est physiquement impossible, [...] n'influe pas sur la délivrance ou sur le refus du visa ». Il convient également que le règlement indique la procédure à suivre en cas d'empreintes altérées ou absentes, ne serait ce que pour prendre en compte le cas des personnes privées de mains ou de doigts.

J'émet donc un avis favorable sur les amendements COM-2 rectifié et COM-3 rectifié.

M. Jean-Jacques Hyest. - Je ne comprends plus très bien ce qu'est une résolution européenne.

Au départ, il s'agissait d'ouvrir d'autres finalités au fichier EURODAC. Si on commence à traiter de problèmes de droit interne... La CNDA a dit : ce n'est pas systématique. Donc, très bien, c'est la jurisprudence. Sinon, on mélange les genres, même si la proposition de Mme Lipietz est intéressante.

M. René Vandierendonck. - Je confirme les propos du président Jean-Jacques Hyst.

M. Alain Richard. - Ces deux amendements n'ont pas vraiment la possibilité de s'inscrire dans cette résolution. Ils me gênent. Par définition, nous avons tous accepté que le droit d'asile soit assorti d'une mesure biométrique pour s'assurer de l'identité de la personne. On peut en changer si une difficulté apparaît. Mais si l'amendement signifie que toute mesure biométrique est une atteinte à la personne... Si ce n'est pas son sens, il n'a pas d'intérêt.

M. Simon Sutour. - La résolution européenne est le moyen pour l'assemblée d'indiquer au gouvernement français -qui est un des 27 gouvernements de l'Union européenne- dans quel sens elle souhaite qu'il agisse. Nous avons toujours la tentation de reprendre les débats nationaux.

Je rejoins les positions exprimées par mes collègues Jean-Jacques Hyst et Alain Richard.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Je partage le point de vue de Jean-Jacques Hyst, Alain Richard et Simon Sutour.

Je suis favorable à l'amendement COM-1 qui enlève une ambiguïté.

Je le dis à Mme Lipietz : notre résolution a d'autant plus de force qu'elle a un objet. Ce que dit Mme Lipietz est intéressant mais c'est un autre sujet. Je ne crois pas qu'on gagne en force dans cette résolution en ajoutant un certain nombre de considérants.

Mme Hélène Lipietz. - Je pense qu'à partir du moment où on émet un avis, il est bon de rappeler d'autres principes. C'est la reprise un peu plus poussée du quatrième considérant de la proposition de résolution de la commission. Mais si mes amendements sont de nature à affaiblir la position de la résolution, j'en prends acte et je les retire.

Les deux amendements COM-2 rectifié et COM-3 rectifié sont retirés.

Amendement COM-4 présenté par Mme Hélène Lipietz

Mme Hélène Lipietz. - Il est important de rappeler une procédure méconnue de la plupart des Etats européens. Il ne faut pas que le poids économique des demandeurs d'asile soit un frein à l'examen des situations individuelles. C'est pour lutter contre ce qui se passe en Grèce. Il est important que l'Europe ne soit pas une forteresse assiégée et que le droit d'asile reste très prégnant dans notre conception européenne.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. - Quelques considérations juridiques sur la proposition de Mme Lipietz. Elle rappelle des principes importants.

Toutefois, ceci concerne davantage le Règlement Dublin II que le règlement EURODAC. Il ne me semble pas approprié de préciser dans celui-ci que Dublin II peut ne pas être appliqué dans certains cas. La démarche de la France

devrait plutôt être d'essayer de faire mieux fonctionner EURODAC pour mieux appliquer les dispositions de Dublin II.

Je suis donc défavorable à l'amendement COM-4.

Mme Hélène Lipietz. - Je maintiens mon amendement.

L'amendement COM-4 est rejeté.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Je consulte la commission sur la résolution ainsi modifiée.

M. Philippe Bas. - J'aurai volontiers voté pour cette résolution car j'en partage l'objet principal. Mais j'y relève plusieurs imperfections, notamment dans le quatrième considérant qu'il aurait mieux valu rédiger ainsi : Toute limite à ces principes doit être dûment justifiée.

Au cinquième considérant, on ne peut pas exclure que, parmi les demandeurs d'asile, certains soient animés d'intention criminelle.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Monsieur Bas, vous auriez pu déposer des amendements.

M. Jean-Jacques Hyest. - Même si cette proposition de résolution recèle des imperfections, il faut viser la finalité première du règlement européen. Je voterai donc cette résolution car l'amendement COM-1 a clarifié les choses.

La proposition de résolution est adoptée.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LECONTE, rapporteur	1	Rédactionnel	Adopté
Mme LIPIETZ	2	Cas des empreintes inexploitable	Retiré
Mme LIPIETZ	3	Cas des empreintes inexploitable	Retiré
Mme LIPIETZ	4	Clause dérogatoire à Dublin II	Rejeté

ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Secrétariat général du gouvernement

- M. Serge GUILLON, Secrétaire général des affaires européennes.
- M. Laurent MONBRUN, chef du secteur « Sécurité de l'espace européen ».
- M. Stéphan OBRADOVIC, adjoint au chef du secteur PARL.

Direction générale de la police nationale

- M. Alexandre PICHON, commissaire de police, chef du service chargé de la coopération européenne et internationale à la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire.
- M. Éric JOYEUX, commissaire divisionnaire, de la direction centrale de la police aux frontières.
- Mme Sophie PEUS, commandant de police.
- M. Gilles BARBEY, commandant de police.

Commission nationale informatique et libertés (CNIL)

- M. Édouard GEFFRAY, directeur des affaires juridiques, internationales et de l'expertise.
- M. Émile GABRIE, juriste au service des affaires juridiques.
- M. Geoffroy Sigrist, attaché parlementaire.

CIMADE

- M. Gérard SADIK, coordinateur national de la commission asile de La Cimade

DÉPLACEMENTS

- Préfecture de police de Paris
- Point d'accès central à EURODAC, secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, ministère de l'intérieur.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la commission
<p>Proposition de résolution présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la modification du système « EURODAC » pour les demandes de comparaison avec les données d'EURODAC présentées par les services répressifs des États membres et Europol à des fins répressives (E 7388)</p>	<p>Proposition de résolution présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la modification du système « EURODAC » pour les demandes de comparaison avec les données d'EURODAC présentées par les services répressifs des États membres et Europol à des fins répressives (E 7388)</p>
Le Sénat,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (E 7388) relative à la refonte d'EURODAC ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que la France et l'Union européenne se sont dotées d'un cadre juridique garantissant un haut niveau de protection des données personnelles ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que l'utilisation des traitements de données personnelles en conformité avec des principes de finalité et de proportionnalité constitue un élément essentiel de ce cadre juridique et une garantie de l'acceptation sociale de ces traitements ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant par ailleurs que le droit d'asile est un principe de valeur constitutionnelle qui implique notamment que les demandeurs du statut de réfugié bénéficient d'une protection particulière ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que toute atteinte à ces principes ne pourrait être fondée que sur une nécessité dûment justifiée ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que le texte ne contient aucun élément étayant la probabilité que des personnes suspectées de terrorisme ou d'autres infractions graves se trouvent parmi les personnes ayant demandé l'asile dans un des pays membres de l'Union européenne ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Estime que le fichier Eurodac doit garder sa finalité première qui est de déterminer, conformément au Règlement Dublin II, le pays responsable du traitement d'une demande d'asile ;	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Estime que la circonstance que les garanties encadrant l'introduction de cette nouvelle finalité semblent sérieuses ne permet pas de lever la difficulté essentielle que pose cette nouvelle finalité, d'autant que l'intervention d'un juge n'est prévue à aucun stade de la procédure ;	<p>Estime que, <u>bien que les garanties devant encadrer l'accès des services répressifs au fichier EURODAC</u> semblent sérieuses, <u>elles ne suffisent pas à lever la difficulté de principe que pose l'introduction d'une finalité totalement nouvelle pour ce fichier ;</u></p>
Considère en revanche que l'amélioration de la gestion du traitement de données Eurodac, qui n'est actuellement pas satisfaisante, doit constituer une priorité, et approuve par	<i>(Alinéa sans modification).</i>

Texte de la proposition de résolution

—
conséquent les améliorations proposées par la Commission dans ce domaine ;

Considère enfin que l'intérêt d'un « marquage » dans Eurodac des personnes ayant déjà obtenu une protection internationale ainsi que d'un passage de deux à un an de la durée de conservation des données relatives aux personnes dont les empreintes ont été relevées à l'occasion d'un passage irrégulier de frontières n'est pas démontré.

**Texte élaboré par la commission
en vue de l'examen en séance publique**

—
(Alinéa sans modification).