

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Avis du contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride [COM(2008) 820 final]

(2009/C 229/01)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 286,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ⁽¹⁾,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données ⁽²⁾, et notamment son article 41,

vu la demande d'avis formulée par la Commission conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001, reçue le 3 décembre 2008,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

I. INTRODUCTION

Consultation du CEPD

1. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une

demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (ci-après dénommée la «proposition ou la proposition de la Commission») a été envoyée par la Commission au CEPD pour consultation le 3 décembre 2008, conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001. Cette consultation devrait être explicitement mentionnée dans le préambule du règlement.

2. Le CEPD a contribué à la proposition à un stade antérieur et bon nombre des points qu'il a soulevés de manière informelle au cours du processus préparatoire ont été pris en considération par la Commission dans le texte final de sa proposition.

Contexte de la proposition

3. La proposition est une refonte du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant 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 membres par un ressortissant d'un pays tiers ⁽³⁾ (ci-après dénommé le «règlement de Dublin»). Elle a été présentée par la Commission dans le cadre du premier paquet de propositions destinées à harmoniser davantage et à améliorer les normes de protection en vue du régime d'asile européen commun, comme le demandait le programme de La Haye des 4 et 5 novembre 2004 et comme annoncé dans le plan d'action de la Commission en matière d'asile, du 17 juin 2008. Le programme de La Haye invitait la Commission à achever l'évaluation des instruments juridiques de la première phase et à présenter au Conseil et au Parlement européen les instruments et les mesures de la seconde phase de façon à permettre leur adoption avant 2010.

⁽¹⁾ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ JO L 50 du 25.2.2003, p. 1.

4. La proposition a fait l'objet d'un travail approfondi d'évaluation et de consultation. Elle tient notamment compte des résultats du rapport de la Commission sur l'évaluation du système de Dublin, publié le 6 juin 2007 ⁽¹⁾, qui a mis en évidence plusieurs lacunes du système actuel sur les plans juridique et pratique, ainsi que des contributions transmises à la Commission par différents acteurs en réponse au livre vert sur le futur régime d'asile européen commun ⁽²⁾.
5. La proposition a pour principal objectif d'accroître l'efficacité du système de Dublin et de garantir des normes de protection plus élevées en faveur des demandeurs d'une protection internationale soumis à la «procédure de Dublin». Elle vise par ailleurs à renforcer la solidarité à l'égard des États membres qui sont confrontés à des pressions migratoires particulières ⁽³⁾.
6. La proposition étend le champ d'application du règlement de Dublin aux demandeurs (et aux bénéficiaires) de la protection subsidiaire. Cette modification est nécessaire pour garantir la cohérence avec l'acquis de l'UE, à savoir la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, ⁽⁴⁾ qui a introduit la notion de protection subsidiaire. La proposition aligne également les définitions et la terminologie employées dans le règlement de Dublin sur celles des autres instruments existant en matière d'asile.
7. Afin de renforcer l'efficacité du système, la proposition fixe en particulier le délai de dépôt des requêtes aux fins de prise en charge et raccourcit le délai de réponse aux demandes d'information. Elle clarifie également les clauses de cessation de la responsabilité ainsi que les conditions et les procédures d'application des clauses discrétionnaires (clauses humanitaire et de souveraineté). Elle ajoute des dispositions relatives aux transferts et élargit le mécanisme existant de règlement des différends. La proposition contient également une disposition prévoyant l'organisation d'un entretien obligatoire.
8. Par ailleurs, et toujours en vue de renforcer le niveau de protection accordé aux demandeurs, la proposition de la Commission prévoit un droit de recours contre les décisions de transfert et elle oblige les autorités compétentes à décider si l'exécution doit être suspendue ou non. Elle règle le droit à l'aide judiciaire et/ou celui de se faire représenter et l'assistance linguistique. La proposition se réfère également au principe selon lequel nul ne doit être placé en détention au seul motif qu'il demande une protection internationale. Elle étend le droit au regroupement familial et traite des besoins des mineurs non accompagnés et autres groupes vulnérables.

⁽¹⁾ COM(2007) 299.

⁽²⁾ COM(2007) 301.

⁽³⁾ Voir l'exposé des motifs de la proposition.

⁽⁴⁾ JO L 304 du 30.9.2004, p. 12.

Éléments fondamentaux de l'avis

9. Le présent avis s'intéresse essentiellement aux modifications du texte qui sont les plus importantes du point de vue de la protection des données à caractère personnel:
 - les dispositions visant à améliorer le droit à l'information: par exemple, le contenu, la forme et le délai de communication des informations ont été clarifiés et l'adoption d'une brochure d'information commune a été proposée,
 - un nouveau mécanisme d'échange des informations pertinentes entre les États membres avant l'exécution des transferts,
 - l'utilisation du réseau de communication électronique sécurisé «DubliNet» pour l'échange des informations.

II. REMARQUES GÉNÉRALES

10. Le CEPD soutient les objectifs de la proposition de la Commission, qui sont en particulier d'accroître l'efficacité du système de Dublin et de garantir des normes de protection plus élevées aux demandeurs d'une protection internationale soumis à la procédure de Dublin. Il approuve également les raisons qui ont amené la Commission à entreprendre la révision du système de Dublin.
11. Un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel est une condition sine qua non pour que les autres droits fondamentaux puissent également être effectivement mis en œuvre et bénéficier d'un niveau de protection élevé. Le CEPD formule le présent avis en étant pleinement conscient de la place importante qu'occupent les droits fondamentaux dans la proposition, qui concerne non seulement le traitement de données à caractère personnel mais aussi beaucoup d'autres droits des ressortissants de pays tiers et/ou des apatrides, comme le droit à l'asile, le droit à l'information au sens large, le droit au regroupement familial, le droit de recours effectif, le droit à la liberté et à la liberté de circulation, les droits de l'enfant ou les droits des mineurs non accompagnés.
12. Le considérant 34 de la proposition et l'exposé des motifs soulignent les efforts déployés par le législateur pour que la proposition soit compatible avec la charte des droits fondamentaux. Dans ce contexte, l'exposé des motifs mentionne explicitement la protection des données à caractère personnel et le droit d'asile. L'exposé des motifs souligne également que la proposition a fait l'objet d'un examen approfondi afin d'assurer la totale compatibilité de ses dispositions avec les droits fondamentaux qui sous-tendent les principes généraux du droit communautaire et du droit international. Toutefois, compte tenu du mandat du CEPD, le présent avis se concentre sur les aspects de la proposition liés à la protection des données. À cet égard, le CEPD se félicite de l'attention considérable accordée à ce droit fondamental dans la proposition, ce qu'il estime essentiel pour garantir l'efficacité de la procédure de Dublin dans le respect absolu des droits fondamentaux.

13. Le CEPD note également que la proposition de la Commission recherche la cohérence avec les autres instruments juridiques régissant la mise en place et/ou l'utilisation d'autres systèmes informatiques à grande échelle. Il tient en particulier à souligner que le partage des responsabilités par rapport à la base de données et la façon dont le modèle de contrôle est envisagé dans la proposition sont conformes au cadre du système d'information Schengen II (SIS II) et au système d'information sur les visas.
14. Le CEPD note avec satisfaction que son rôle en matière de contrôle est clairement établi, ce qui n'était pas le cas, pour des raisons évidentes, dans le texte précédent.

III. LE DROIT À L'INFORMATION

15. L'article 4, paragraphe 1, points f) et g) de la proposition dispose:

«Dès qu'une demande de protection internationale est présentée, les autorités compétentes de l'État membre informent le demandeur d'asile de l'application du présent règlement, et notamment:

- f) du fait que les autorités compétentes peuvent échanger des données concernant le demandeur aux seules fins d'exécuter les obligations découlant du présent règlement;
- g) de l'existence du droit d'accès aux données le concernant et du droit de demander que les données inexactes le concernant soient rectifiées ou que celles ayant fait l'objet d'un traitement illicite soient supprimées, y compris du droit d'obtenir des informations sur les procédures à suivre pour exercer ces droits et les coordonnées des autorités nationales de la protection des données qui peuvent être saisies des réclamations relatives à la protection des données à caractère personnel.»

L'article 4, paragraphe 2, décrit la manière dont les informations mentionnées au paragraphe 1 doivent être communiquées au demandeur.

16. Il est indispensable, pour que la procédure de Dublin fonctionne bien, que le droit à l'information soit correctement mis en œuvre. En particulier, il est essentiel de veiller à ce que les informations soient communiquées d'une manière qui permette au demandeur d'asile de comprendre parfaitement sa situation ainsi que l'étendue de ses droits, y compris les démarches qu'il peut effectuer pour donner suite aux décisions administratives prises à son sujet.
17. En ce qui concerne les aspects pratiques de la mise en œuvre de ce droit, le CEPD souhaite rappeler que, conformément à l'article 4, paragraphe 1, point g), et paragraphe 2 de la proposition, les États membres devraient utiliser une brochure commune pour les demandeurs, contenant entre autres, «les coordonnées des autorités nationales de la protection des données qui peuvent être saisies des réclamations relatives à la protection des données à caractère personnel». Le CEPD souligne à ce propos que si les autorités nationales de protection des

données visées à l'article 4, paragraphe 2, de la proposition, sont compétentes pour instruire les réclamations relatives à la protection des données à caractère personnel, le libellé de la proposition ne devrait pas empêcher le demandeur (*personne concernée*) d'adresser d'abord une réclamation au responsable du traitement (en l'espèce, les autorités nationales compétentes chargées de la coopération de Dublin. Sous sa forme actuelle, l'article 4, paragraphe 2, semble indiquer que le demandeur devrait introduire sa demande — directement et dans chaque cas — auprès de l'autorité nationale de protection des données, alors que, selon la procédure habituelle et les pratiques en vigueur dans les États membres, le demandeur introduit d'abord sa réclamation auprès du responsable du traitement.

18. Le CEPD suggère également que l'article 4, paragraphe 1, point g) soit reformulé afin de clarifier les droits dont le demandeur doit bénéficier. La formulation proposée n'est pas claire, car on pourrait comprendre que «le droit d'obtenir des informations sur les procédures à suivre pour exercer ces droits [...]» fait partie du droit d'accès aux données et/ou du droit de demander que des données inexactes soient rectifiées [...] Par ailleurs, selon la formulation actuelle de cette disposition, les États membres doivent informer le demandeur non pas du contenu des droits mais de leur «existence». Comme il semble qu'il s'agisse d'un point d'ordre stylistique, le CEPD suggère de reformuler l'article 4, paragraphe 1, point g), comme suit:

«Dès qu'une demande de protection internationale est présentée, les autorités compétentes de l'État membre informent le demandeur d'asile [...]:

- g) du droit d'accès aux données le concernant et du droit de demander que les données inexactes le concernant soient rectifiées ou que celles ayant fait l'objet d'un traitement illicite soient supprimées, ainsi que sur les procédures à suivre pour exercer ces droits, y compris les coordonnées des autorités visées à l'article 33 du présent règlement et des autorités nationales de la protection des données.»

19. En ce qui concerne les méthodes utilisées pour communiquer les informations aux demandeurs, le CEPD renvoie aux travaux du Groupe de coordination de contrôle d'Eurodac⁽¹⁾ (composé de représentants de l'autorité de protection des données de chacun des États participants et du CEPD). Ce groupe examine actuellement cette question dans le cadre d'Eurodac en vue de proposer des orientations pertinentes dès que les résultats des enquêtes nationales seront disponibles et auront été analysés. Bien que cette étude coordonnée concerne plus particulièrement Eurodac, ses résultats seront sans doute intéressants aussi dans le cadre de Dublin puisqu'ils traiteront de questions telles que les langues et traductions et l'évaluation du degré réel de compréhension de l'information par le demandeur d'asile, etc.

⁽¹⁾ Pour des explications sur les travaux et la nature de ce groupe, voir: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/pid/79>. Ce groupe exerce un contrôle coordonné du système Eurodac. Toutefois, du point de vue de la protection des données, ses travaux ont également une incidence dans le contexte général de l'échange d'informations au titre de Dublin. Ces informations concernent les mêmes personnes et sont échangées dans le cadre de la même procédure les concernant.

IV. VERS LA TRANSPARENCE

20. En ce qui concerne les autorités visées à l'article 33 de la proposition, le CEPD se félicite de ce que la Commission publie au Journal officiel de l'Union européenne une liste consolidée des autorités visées à son paragraphe 1. Lorsque des modifications y sont apportées, la Commission publie une mise à jour annuelle de cette liste. La publication de cette liste consolidée permettra de garantir la transparence et facilitera le contrôle par les autorités nationales de la protection des données.

V. NOUVEAU MÉCANISME D'ÉCHANGE D'INFORMATIONS

21. Le CEPD prend note de l'introduction du nouveau mécanisme d'échange des informations pertinentes entre les États membres avant l'exécution des transferts (visé à l'article 30 de la proposition). Il estime que la finalité de cet échange d'informations est légitime.
22. Le CEPD note également que la proposition contient des garanties spécifiques en matière de protection des données, conformément à l'article 8, paragraphes 1 à 3, de la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et notamment: a) le consentement explicite du demandeur et/ou de son représentant, b) la suppression immédiate des données par l'État ayant procédé au transfert une fois ce dernier effectué et c) le «traitement des données à caractère personnel concernant la santé n'est effectué que par un praticien de la santé soumis au secret professionnel en vertu du droit national ou de règles arrêtées par les organismes nationaux compétents, ou par une autre personne soumise à une obligation de secret équivalente» (ayant reçu une formation médicale appropriée). Il approuve également le fait que l'échange s'effectuera uniquement au moyen du réseau DublinNet et par les autorités préalablement notifiées.
23. La manière dont ce mécanisme sera structuré revêt une importance primordiale pour sa conformité au régime de protection des données, compte tenu en particulier du fait que l'échange d'informations portera également sur des données à caractère personnel extrêmement sensibles, comme par exemple des informations relatives aux «besoins particuliers du demandeur à transférer, qui peuvent dans certains cas porter sur son état de santé physique et mentale». Dans ce contexte, le CEPD soutient pleinement l'inclusion dans la proposition de l'article 36, qui impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que des sanctions, y compris des sanctions administratives et/ou pénales, [...] conformes au droit national, soient infligées en cas d'utilisation abusive des données [...].

VI. RÈGLES RÉGISSANT L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS DANS LE CADRE DU SYSTÈME DE DUBLIN

24. L'article 32 de la proposition de la Commission régit l'échange d'informations. Le CEPD a contribué à un stade antérieur à l'élaboration de cette disposition et soutient la formulation proposée par la Commission.

25. Le CEPD souligne qu'il est important que les autorités des États membres utilisent le réseau DublinNet pour échanger des informations sur les personnes physiques. Cela permet non seulement d'assurer davantage de sécurité mais aussi une meilleure traçabilité des échanges. À cet égard, le CEPD renvoie au document de travail des services de la Commission du 6 juin 2007 intitulé «Document d'accompagnement du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin»⁽¹⁾, dans lequel la Commission rappelle que «l'utilisation de DublinNet est toujours obligatoire, sauf dans les cas visés à l'article 15, paragraphe 1, deuxième alinéa» du règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission du 2 septembre 2003 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant 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 membres par un ressortissant d'un pays tiers⁽²⁾ (ci-après dénommé le «règlement d'application de Dublin»). Le CEPD insiste sur le fait que la possibilité de déroger à l'utilisation de DublinNet prévue à l'article 15, paragraphe 1, susmentionné doit être interprétée de manière restrictive.

26. Certaines dispositions ont été ajoutées ou reformulées dans la proposition à cette fin, et le CEPD s'en félicite. Par exemple, le nouvel article 33, paragraphe 4, de la proposition a été reformulé afin de préciser que non seulement les demandes mais aussi les réponses et toutes les correspondances écrites sont soumises aux règles relatives à la mise en place de moyens de transmission électroniques sécurisés (conformément à l'article 15, paragraphe 1, du règlement d'application de Dublin). Par ailleurs, la suppression du paragraphe 2 dans le nouvel article 38, qui, dans le texte précédent (article 25) imposait aux États membres de transmettre les réponses et les demandes «par tout moyen fournissant une preuve de la réception», vise à clarifier le fait que les États membres devraient également utiliser DublinNet dans ce cas.

27. Le CEPD observe que relativement peu de dispositions sont prévues dans le cadre du système de Dublin pour régir l'échange d'informations à caractère personnel. Bien que certains aspects de l'échange d'informations soient déjà traités dans le règlement d'application de Dublin, le règlement actuel ne semble pas couvrir tous les aspects de l'échange d'informations à caractère personnel, ce qui est regrettable⁽³⁾.

28. Dans ce contexte, il convient de préciser que la question de l'échange d'informations relatives aux demandeurs d'asile a également été examinée au sein du Groupe de coordination de contrôle d'Eurodac. Sans préjuger des résultats des travaux de ce groupe, le CEPD souhaite mentionner dès à présent que l'une des recommandations possibles pourrait concerner l'adoption d'un ensemble de règles semblables aux règles qui ont été arrêtées dans le manuel SIRENE de Schengen.

⁽¹⁾ SEC(2007) 742.

⁽²⁾ JO L 222 du 5.9.2003, p. 3-23.

⁽³⁾ Cela devient encore plus évident si l'on compare ce texte aux modalités régissant l'échange d'informations supplémentaires dans le cadre du système d'information Schengen (SIRENE).

VII. CONCLUSIONS

29. Le CEPD soutient la proposition de règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, présentée par la Commission. Il souscrit aux arguments qui justifient la révision du système existant.
30. Le CEPD se félicite de la cohérence de la proposition de la Commission avec les autres instruments juridiques régissant le cadre juridique complexe de cette question.
31. Le CEPD se félicite de l'attention considérable qui a été accordée aux droits fondamentaux dans la proposition, en particulier à la protection des données à caractère personnel. Il considère qu'il s'agit d'un préalable indispensable à l'amélioration de la procédure de Dublin. Il attire particulièrement l'attention des législateurs sur les nouveaux mécanismes d'échange de données, qui porteront, entre autres, sur les données à caractère personnel extrêmement sensibles concernant les demandeurs d'asile.
32. Le CEPD souhaite également mentionner les travaux importants effectués dans ce domaine par le Groupe de coordination de contrôle d'Eurodac et il est convaincu que les résultats des travaux de ce groupe pourront contribuer utilement à améliorer la formulation des caractéristiques du système.
33. Le CEPD pense que certaines des remarques formulées dans le présent avis pourront être développées lorsque viendra l'application pratique du système révisé. Il compte notamment contribuer à la définition des mesures d'exécution de l'échange d'informations par le réseau Dublinet, dont il est question aux points 24 à 27 du présent avis.

Fait à Bruxelles, le 18 février 2009.

Peter HUSTINX

Contrôleur européen de la protection des données
